EM "CARNE VIVA"

Anete B. L. Ivo
Gabriel Kraychete
ORGANIZADORES

TERRITÓRIOS, SOCIABILIDADES
E A CONSTRUÇÃO SOCIAL
DA(S) POLÍTICA(S)

EDUFBA

Em “carne viva”: territórios, sociabilidades e a construção social da(s) política(s)

Anete B. L. Ivo
Gabriel Kraychete
(orgs.)

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

IVO, A. B. L., and KRAYCHETE, G., eds. *Em “carne viva”*: territórios, sociabilidades e a construção social da(s) política(s) [online]. Salvador: EDUFBA, 2024. p. 440. ISBN: 978-65-5630-900-2. https://doi.org/10.7476/9786556309002.

All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribição 4.0.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimento 4.0.

Este livro trata dos “inempregáveis” do mercado de trabalho, que dinamizam uma economia popular urbana; dos “desfiliados” que vivem nas ruas; das comunidades quilombolas, que reconstroem processos identitários nos seus territórios; dos moradores atingidos por megaprojetos nas cidades; das mulheres beneficiárias dos programas de transferência de renda; dos migrantes internacionais em busca de recriar novas condições de vida e trabalho no Norte da África.

Os vários sujeitos aqui estudados não são sujeitos passivos, mas são agenciadores de projetos e formas de vida, trabalho e moradia em busca de efetivação de seus direitos sociais e de reconhecimento dos seus territórios. Eles resistem à violência dos processos de espoliação urbana, que subordinam o direito à cidade a um empreendedorismo urbano estratégico, ou à implantação de megaprojetos industriais de desenvolvimento econômico estratégico etc., que impactam e reestruturam os territórios, produzem novas centralidades pelo poder das grandes corporações econômicas nos territórios, e comprometem as condições de reprodução das famílias trabalhadoras e comunidades tradicionais, e o exercício pleno da cidadania.

EM "CARNE VIVA"

TERRITÓRIOS, SOCIABILIDADES
E A CONSTRUÇÃO SOCIAL
DA(S) POLÍTICA(S)

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Reitor
Paulo Cesar Miguez de Oliveira

Vice-reitor
Penildon Silva Filho

EDUFBA

EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Diretora
Susane Santos Barros

Conselho Editorial

Titulares

Angelo Szaniecki Perret Serpa
Caiuby Alves da Costa
Cleise Furtado Mendes
Evelina de Carvalho Sá Hoisel
George Mascarenhas de Oliveira
Mônica de Oliveira Nunes de Torrenté
Mônica Neves Aguiar da Silva

Suplentes

José Amarante Santos Sobrinho
Lorene Pinto
Lúcia Matos
Lynn Alves
Paola Berenstein Jacques
Rafael Moreira Siqueira

CNPq
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

Anete B. L. Ivo
Gabriel Kraychete
ORGANIZADORES

EM "CARNE VIVA"

TERRITÓRIOS, SOCIABILIDADES E A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA(S) POLÍTICA(S)

Salvador | EDUFBA | 2024

2024, autores.

Direitos para esta edição cedidos à Edufba.
Feito o Depósito Legal.

Grafia atualizada conforme o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, em vigor no Brasil desde 2009.

Coordenação editorial
Cristovão Mascarenhas

Coordenação gráfica
Edson Nascimento Sales

Coordenação de produção
Gabriela Nascimento

Assistente editorial
Bianca Rodrigues de Oliveira

Revisão
Daiane Santos

Normalização
Beatriz Marques Sacramento

Capa e projeto gráfico
Miriã Araújo

Textura da capa
Freepik

Sistema Universitário de Bibliotecas - UFBA

Em "carne viva": territórios, sociabilidades e a construção social da(s) política(s) / Anete B. L. Ivo, Gabriel Kraychete, organizadores. – Salvador : EDUFBA, 2024.
441 p.

Contém biografia.
ISBN: 978-65-5630-670-4

1. Política social. 2. Política pública. 3. Direitos sociais. 4. Brasil – Política social. 5. Brasil – Condições econômicas. 6. Brasil – Condições sociais. 7. Programas de sustentação de renda. 8. Bahia – história - Aspectos sociais. I. Ivo, Anete Brito Leal. II. Kraychete, Gabriel.

CDD 361.61

Elaborada por Selma Matos | CRB-5: BA-001001

Editora afiliada à

ASOCIACION DE EDITORIALES UNIVERSITARIAS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Associação Brasileira das Editoras Universitárias

Editora da UFBA
Rua Barão de Jeremoabo, s/n – Campus de Ondina
40170-115 – Salvador, Bahia
Tel.: +55 71 3283-6164 | edufba@ufba.br | edufba.ufba.br/

Sumário

7 APRESENTAÇÃO
Anete Brito Leal Ivo

9 INTRODUÇÃO - A construção social da política: territórios, vulnerabilidade social e sociabilidade política
Anete Brito Leal Ivo

PARTE I
TRABALHO, REPRODUÇÃO SOCIAL E A CONSTRUÇÃO DE DUAS CATEGORIAS SOCIAIS

35 CAPÍTULO 1 – Dimensão histórica da economia dos setores populares
Gabriel Kraychete

79 CAPÍTULO 2 – A formação histórica do "excedente" de trabalhadores e as políticas sociais no Brasil
Anete Brito Leal Ivo

117 CAPÍTULO 3 – Recompondo uma trajetória de chegada até a rua: balanço da literatura e relato etnográfico
Anna Raquelle Edington da Silva

169 CAPÍTULO 4 – A questão quilombola no Brasil e os desafios da cidadania
João Rodrigo Araújo Santana

PARTE II

SOCIABILIDADE POLÍTICA, JURÍDICA E INSTITUCIONAL

201 CAPÍTULO 5 – Controle judicial de políticas públicas direcionadas à pessoa em situação de rua no Brasil

Lívia Nascimento Vital

247 CAPÍTULO 6 – Direito de "Maracangalha": a trajetória e construção dos direitos quilombolas no Recôncavo Baiano

Gilmar Bittencourt Santos Silva

285 CAPÍTULO 7 – Moral de gênero e gênero da moral, no âmbito da assistência social no Brasil: uma análise sobre o Programa Bolsa Família (PBF)

Ana Cláudia Gusmão Cunha

PARTE III

TERRITÓRIOS, MERCADO E DEMOCRACIA

317 CAPÍTULO 8 – A regra dá exceção e a regra da exceção: os arranjos entre o público e o privado na produção das cidades brasileiras

Any Brito Leal Ivo

347 CAPÍTULO 9 – A formação da esfera pública e a participação social em projeto de revitalização do Centro Histórico de Salvador

José Maurício C. D. Bittencourt

381 CAPÍTULO 10 – Capitalismo, direito e espaço: as normas na reestruturação do território e as relações entre o local/global

Ícaro Argolo Ferreira

407 CAPÍTULO 11 – Os muros de fronteira e a gestão da mobilidade subalterna entre África e Europa

Ricardo Gesteira Ramos de Almeida

437 SOBRE OS AUTORES

Apresentação

A publicação desta coletânea baseia-se no entendimento de que a produção do conhecimento é uma atividade coletiva, ao mesmo tempo que formativa e política. Formativa porque implica um aprendizado mútuo na troca de ideias, e política porque supõe o exercício da crítica e o debate público de perspectivas múltiplas, que só se realizam plenamente na esfera pública. E a comunicação científica e a publicação acadêmica são, no nosso entender, partes desse processo.

Essa troca envolve, portanto, uma dupla alteridade: de um lado, o compartilhamento de ideias, conceitos e caminhos analíticos entre os autores, e, de outro, o aprendizado recebido de cada um dos autores, que disponibilizam seus dados originais de pesquisa, bem como suas formulações metodológicas e políticas, para a compreensão da(s) realidade(s) vivida(s) por pessoas e grupos sociais em condição de trabalho, pobreza e vulnerabilidade social, demandantes da atenção pública, política e institucional, na garantia de direitos. Nesse sentido, todos contribuem para uma crítica social que questiona, indaga e desmistifica soluções, muitas vezes triunfalistas, contribuindo para o reconhecimento e a efetivação dos direitos da cidadania.

Este livro reúne estudos inéditos de pesquisadores e pesquisadoras, de diferentes áreas das ciências sociais e aplicadas – sociologia, antropologia, economia, direito, arquitetura –, que dialogaram comigo no processo de realização de suas pesquisas e ou na orientação de suas teses e monografias. Eles integram o projeto *A construção social da política*, apoiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)[1], na parte relativa aos estudos sobre vulnerabilidade, pobreza e políticas sociais, sob minha coordenação e responsabilidade, e dão continuidade às pesquisas que tenho desenvolvido, na área de estudos sobre trabalho, desigualdade e cidadania, nos últimos anos.

Aproveito para agradecer a cada uma das autoras e dos autores que contribuiu para este livro, em especial, a Gabriel Kraychete que, para além do seu texto, colaborou na discussão de ideias e na organização desta coletânea. No âmbito institucional, agradeço o apoio fundamental do CNPq, que tem me assegurado a difusão de resultados de pesquisas, e contribuído para o fomento à formação de recursos humanos para pesquisa em diferentes estágios de formação acadêmica.

Agradeço, por fim, as instituições universitárias onde estive vinculada na vigência desses projetos, nas quais foram desenvolvidas e defendidas a maior parte das pesquisas, teses e dissertações, que resultaram nos artigos especialmente escritos para este livro: o Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e o Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica de Salvador (UCSal), este último ao qual estive vinculada até junho de 2019.

A todas e todos, os agradecimentos dos organizadores.

Salvador, agosto de 2023

1 Bolsa de Produtividade 1B do CNPq de Anete B. L. Ivo (Processo 312321/2017-1 com vigência entre março de 2018 a fevereiro de 2022 e o processo 317109/2021-9, com vigência de março de 2022 a 2026).

INTRODUÇÃO

A construção social da política: territórios, vulnerabilidade social e sociabilidade política

Anete Brito Leal Ivo

Este livro analisa algumas tensões civilizatórias da modernidade em países periféricos, como o Brasil, e examina os desafios que articulam territórios[1], vida, trabalho, mercado e direitos numa realidade histórica estruturada por desigualdades, conflitos econômicos, políticos, institucionais e identitários, que esboçam reflexões críticas renovadas. Ele examina processos de sociabilidade em territórios díspares, na cidade e no campo, em lugares

1 Entendido como um espaço delimitado, produzido pela sociedade e submetido a disputas entre atores, em processos de apropriações, definição de usos e a regulações, segundo diferentes tempos históricos.

singulares[2] e paradoxais: a rua na cidade como moradia; os moradores dos casarões abandonados no Pelourinho; o comércio popular de rua; o território de comunidades quilombolas; as marisqueiras de territórios tradicionais afetadas pela implantação de um polo naval na Enseada do Paraguaçu, no Recôncavo Baiano; os pequenos empreendimentos populares em bairros da periferia; os moradores afetados pela implantação de megaprojetos de empreendedorismo estratégico na cidade de Salvador etc.

Esses sujeitos constituem-se num tecido vivo, resiliente e sofrido, em "carne viva", como sugere a metáfora deste livro, sustentados por redes de solidariedade e reciprocidade e em processos de lutas e recriação das condições de reprodução da vida e trabalho, nas trocas de uma economia popular urbana, nas estratégias de vida e moradia nas ruas das cidades, nos modos de vida de moradores nos territórios quilombolas ou, ainda, em contextos conflitivos de participação social e governança local, entendida essa como um poder resultante de arranjos de cooperação entre agentes públicos e sociais, da sociedade civil e dos governos, com vistas à tomada de decisões, combinando um potencial inovador das políticas e a eficácia das ações públicas[3], desafiados pela força dos mercados.

Os textos, em seu conjunto, tratam das condições históricas de inserção precarizadas de trabalhadores nas cidades brasileiras e das construções coletivas na experiência de lutas e resistências, que entrecruzam formas de reprodução e sociabilidades na dinâmica do trabalho, mercado e território, e no agenciamento da participação em arenas de conflito e negociação em busca por assegurar os direitos sociais e

2 A noção de "lugar" aqui se refere a unidades empíricas onde as pessoas vivem, trabalham, se relacionam e se organizam, estabelecendo vínculos afetivos ou conflitivos.

3 A noção de "governança" surge no contexto neoliberal, ao final dos anos 1980, como uma nova forma de concertação entre: mercado, Estado e cidadania. A noção é polissêmica e vem sendo semanticamente reapropriada pelos atores sociais em conflito, na defesa dos direitos aos seus territórios, mediante dispositivos democráticos de participação, e concertação na esfera pública. Ver a propósito: Ivo (2001, 2016, 2020).

os seus territórios. Tratam de entender, da perspectiva de Silva (2018, p. 14), "[...] como *a exploração é enfrentada* no dia a dia pelas camadas populares e como daí deriva o modo de integração urbana" singular.

Embora os capítulos não tenham pretensões de realizar uma crítica teórica sobre os limites e paradoxos dessa modernidade, alguns autores ensaiam alternativas embrionárias de democratização política e social, associadas à ação coletiva nos territórios e a novos postulados epistemológicos jurídico-políticos, como as noções de "bem-viver" – *buen vivir* – e "comum", que representam uma crítica civilizacional aos processos de modernização eurocêntricos, ultrapassando, portanto, uma perspectiva restrita aos estudos de caso. A noção de "bem-viver" – originalmente *buen vivir* – defende uma forma de convivência cidadã em diversidade e harmonia com a natureza. Nesse sentido, visa transformações civilizatórias em longo prazo[4]. Por sua vez, Dardot e Laval (2017) propõem uma refundação da noção de "comum" como um princípio político, para além dos recursos naturais, orientado para um sentido e um fundamento para a deliberação coletiva.

Ambas as noções estão associadas à ideia do "bem comum", que designa um bem ou um benefício compartilhado por todos, como um interesse público, e, nesse sentido, exige decisões conjuntas por excelência. Portanto, o "comum" é o princípio que visa o "bem comum" e que supõe, implicitamente, uma atividade de deliberação conjunta. Ao evocarem tais princípios do *buen vivir* ou do "comum", os capítulos de Gilmar Bittencourt e Icaro Argolo, neste livro, ensaiam uma crítica decolonial, como formulada por Anibal Quijano (2005), alternativa à modernidade eurocêntrica, tomada como projeto hegemônico civilizacional dos processos de modernização.

4 Ver a esse respeito Alberto Acosta (2016). Para ele, o "bem-viver" traz implícito uma oportunidade de imaginar novos mundos, num aprendizado com os diversos povos e culturas ancestrais e preexistentes. Acosta discute os direitos da natureza, entendendo que a economia deve se subordinar à natureza, pois, se destruída, destrói-se o homem e a própria economia.

Os capítulos, em seu conjunto, interpelam as experiências contemporâneas de sociabilidade institucionais, especialmente vividas nas lutas por garantia de direitos, segundo diferentes processos e políticas públicas implementadas: políticas de renda na forma de um estímulo à economia popular, e políticas focalizadas de transferência de renda; acesso a direitos sociais e a formas de participação social e governança urbana público-privada etc. Esses esforços, conquanto representem soluções "novas", ou seja, pós-Constituição de 1988, nem sempre resultam no exercício pleno dos direitos da cidadania, ou da participação social efetiva, em condições de vida e trabalho dignas.

Entende-se, portanto, que os fenômenos massivos e estruturais do trabalho precarizado, a constituição crescente do desemprego, a segmentação da proteção, o aumento da população de rua e a constituição histórica dos quilombos ou o empobrecimento massivo das famílias trabalhadoras são expressões estruturais dos mecanismos de expropriação e espoliação de sujeitos do trabalho e da vida nos territórios da cidade e no seu entorno. Esses processos, desde a época colonial, são essencialmente políticos, porque se referem a formas violentas de valorização de ativos – terra e capital –, e de dominação econômica e política que, na sua contraface, produzem a exclusão e a vulnerabilidade social de imensos contingentes de cidadãos e cidadãs fora do usufruto dos direitos sociais, mesmo com o reconhecimento e universalidade dos direitos sociais fundamentais na Carta Constitucional de 1988, no Brasil.

Esse contingente de trabalhadores e trabalhadoras com suas famílias, precariamente incorporados ao mercado de trabalho e reduzidos, desde a época colonial, a patamares mínimos de subsistência, desenvolvem formas de resistência, organização e lutas pelo acesso à moradia, trabalho e renda, e vivenciam formas distintas de inserção, socialização e vivência institucional no reconhecimento do direito aos territórios e no usufruto de direitos sociais, no plano positivo, mas, também, simbólico e cultural.

Portanto, a constituição dos mercados e a reprodução das famílias não se constituem fora da esfera política e cultural ou dos agenciamentos

coletivos desses sujeitos. Esses dinamizam uma economia popular ativa, organizam-se em lutas por moradias e desenvolvem esforços de recriação e afirmação dos territórios tradicionais das populações quilombolas e tradicionais. O reconhecimento dos territórios de ocupação, no campo e na cidade, os constitui como "inventores da própria vida", capazes de pensar formas de reprodução, ajuda mútua, proteção e cuidados que contribuem positivamente para formação de coletividades. E resistem à violência dos processos de espoliação dos territórios, que os subordinam aos paradigmas contemporâneos de um neodesenvolvimentismo[5] apoiado em difíceis e paradoxais relações entre o público e o privado do empreendedorismo urbano ou em paradigmas de um desenvolvimento econômico estratégico de megaprojetos de polos regionais etc., que recolocam em outro patamar as relações de interdependência entre instâncias locais e as dinâmicas globalizadas.

A metáfora "carne viva" do título deste livro torna explícitos, do ponto de vista metodológico, processos subjacentes à autoconstrução desses sujeitos, e explora as interdependências entre a constituição dos mercados populares com os mecanismos reprodutivos das famílias, e a vivência institucional das políticas públicas, pelos cidadãos em situação de elevada vulnerabilidade e penúria social e econômica. Esses, nas suas formas de resistências, formulam novos sentidos de justiça, e participam de novos agenciamentos institucionais pela via da participação social, dos arranjos de governança local e da judicialização na efetividade dos direitos, ou beneficiam-se, ainda, das transferências de renda do governo, destinadas às camadas mais pauperizadas,

5 O desenvolvimentismo é comumente atribuído a uma ideologia política econômica vigente, especialmente nos anos 1950 e 1960, que propõe um papel do Estado em termos de regulações do trabalho e do capital, apoiado num pacto nacional entre elites empresariais, setores da classe média e trabalhadores – em especial, no urbano. O neodesenvolvimentismo tem sido associado às ações empreendidas pelos governos de Lula e Dilma do início do século XXI, que envolvem uma maior relação Estado-mercado, compatibilizando políticas sociais de equidade e pró-pobres com políticas de crescimento econômico e austeridade fiscal.

na garantia dos mínimos sociais, ou seja, provendo condições necessárias para viver com o mínimo[6], indispensável ao acesso à renda, à alimentação, à moradia, à higiene, à educação e à saúde.

A noção de "política" é aqui entendida num sentido mais amplo, para além da ação dos governos, e diz respeito a um modo de organizar a vida coletiva entre os diferentes[7] e num regime de liberdades, como propõe Arendt (2005), que contém conflitos, assimetrias, hierarquização e poder. É, portanto, relacional e se refere à vida coletiva. Essa perspectiva visa superar uma compreensão substancialista e objetivada de programas de gestão, de regras e de técnicas burocráticas de processamento das demandas – via participação social, arenas de governança etc., ou políticas sociais específicas –, avançando em formulações de pensar o novo, no "horizonte do possível" (Santos, 2006), como possibilidades políticas amplas[8], e também epistemológicas, de produzir mudanças desejadas, com base em capacidades reais.

Essa dimensão da política envolve, portanto, a autoconstituição de sujeitos políticos na vida pública e implica conceitos de justiça e afirmação de formas identitárias de pertença aos territórios. Nesse sentido, o(s) sofrimento(s) resultante(s) das condições de penúria da reprodução da vida são também político(s), implícitos à violência econômica e à violência do Estado na implantação dos megaprojetos de desenvolvimento estratégico ou, ainda, e, também, pelas dificuldades de implementação ou ausência de efetividade de direitos reconhecidos.

6 Martins e Freire (2005) argumentam que "[...] em um país tão desigual, como o Brasil, os mínimos sociais têm significado assegurar as necessidades básicas da população em processo de exclusão e vulnerabilidade social".

7 No pensamento de Hanna Arendt, a política não é domínio, nem mera violência, mas ação em conjunto, acordo entre iguais, que supõe um exercício de liberdade. Para Arendt, a política implica não só a possibilidade de criar o novo, fazendo surgir o inesperado, mas a ação política é sempre uma ação em conjunto e jamais se realiza no isolamento. Nesse sentido, é sempre relacional, entre os homens. Ver: Arendt (2005).

8 No sentido de se referir à atividade cotidiana de todos os elementos da sociedade na realização dos seus interesses individuais ou coletivos.

Esse entendimento relacional da política valoriza as mediações e os intraespaços entre as instâncias econômicas, socioculturais e institucionais, que constroem relações de poder em sua diversidade, e confrontam concepções distintas de modos de vida e de desenvolvimento.

Os vários sujeitos aqui estudados – os trabalhadores e suas famílias que dinamizam uma economia popular; a população de rua e os seus frágeis acessos aos direitos sociais; as famílias quilombolas em luta pelo reconhecimento do direito à propriedade das suas terras em seus territórios; as famílias atingidas pela implantação de programas de revitalização urbana ou realização de megaeventos esportivos, que resultam em remoções, ou as populações tradicionais afetadas pela reestruturação territorial na implantação de polos de desenvolvimento nacional; assim como os migrantes do Norte da África – são todos agenciadores de projetos e formas alternativas de vida, de trabalho e de moradia, em busca de reconhecimento e efetivação dos seus direitos sociais e aos territórios.

O livro se estrutura em três partes: a primeira delas reúne elementos estruturais e históricos que abarcam as esferas do trabalho e da reprodução social e apresenta a constituição de dois sujeitos, os moradores de rua, na vivência da cidade, e os quilombolas, em busca da garantia dos seus territórios rurais. A segunda parte privilegia o campo institucional, observando a interseção do campo político com o Estado burocrático e a justiça em políticas públicas específicas, mediado pelas representações simbólicas e socioculturais. Essa segunda parte retoma os grupos apresentados na primeira parte e avança numa avaliação sobre a efetividade dos direitos sociais para a população de rua, pela via do judiciário, e a construção de projetos sociojurídicos nos territórios quilombolas – conceitualizados na primeira parte. Também examina a política de transferência de renda, no campo da assistência social, considerando atender a grande vulnerabilidade de renda das famílias trabalhadoras e as implicações do protagonismo da mulher na gestão dos benefícios do Programa Bolsa Família. A terceira parte examina as tensões entre mercado e democracia, observando as contradições e limites das arenas de concertação em projetos de empreendedorismo estratégico nas cidades, que acabam por gerar novas centralidades

pelo poder das grandes corporações econômicas nos territórios da cidade e seu entorno, comprometendo o direito à cidade e o sentido democrático da *pólis*[9]. Ou, ainda, na implantação de grandes projetos de desenvolvimento nacional, como a do polo da indústria naval, na Enseada do Paraguaçu, e seus efeitos socioambientais sobre o território das populações tradicionais afetadas. Conclui-se a terceira parte com um texto que examina as regras supranacionais seletivas das fronteiras transnacionais em relação à migração de trabalhadores do Norte da África.

Cada um dos capítulos mantem uma articulação lógica com a(s) parte(s) anteriores e posteriores e privilegia processos e sujeitos singulares, observando formas interativas entre as esferas do mercado, da reprodução das famílias e suas experiências de vivência de políticas institucionais de acesso aos direitos sociais, nos territórios díspares, das cidades e do campo. Os capítulos, no entanto, não contemplam obrigatoriamente as duas dimensões, ou seja, a sociabilidade econômica e as vivências políticas e institucionais dos grupos estudados, mas eles se complementam entre si. O ordenamento dos capítulos não obedece a uma prevalência do econômico sobre o político e o institucional, mas essas dimensões estão entrelaçadas e avançam gradativamente em níveis, tratados em cada uma das partes, de forma complementar: a primeira parte analisa o caráter histórico estrutural de constituição de trabalhadores e sujeitos em situação de vulnerabilidade social e precariedade das condições de vida e trabalho – destacando a população de rua e os quilombolas –; a segunda parte retoma os dois sujeitos discutidos na primeira – moradores de rua e quilombolas – de uma perspectiva jurídico-política institucional, e discute as possibilidades sociopolíticas e os limites de acesso aos direitos sociais e aos seus territórios; a terceira parte avança no tratamento dos territórios para o desenvolvimento e observa os paradoxos da concepção de desenvol-

9 Entendida como uma organização social composta por cidadãos livres, que discutem e elaboram as leis relativas à cidade.

vimento estratégico nacional, considerando tanto o empreendedorismo urbano como os polos de desenvolvimento estratégico nacionais – da indústria naval – e as contradições entre o mercado e os sujeitos e suas famílias, que trabalham e se reproduzem nessas localidades, impactados pelos efeitos da implantação dessas megaintervenções.

O campo empírico da maioria dos capítulos é o da cidade de Salvador e o seu entorno – o Recôncavo Baiano –, esse último especialmente em relação à comunidade quilombola, submetida a sucessivos processos de expropriação dos seus territórios e à implantação do estaleiro da indústria naval, inserido num programa estratégico de desenvolvimento nacional, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Embora a maioria dos estudos tenha a cidade de Salvador – e a região do Recôncavo Baiano – como referência empírica, as problemáticas tratadas ultrapassam os contextos locais e são entendidas como partes de dinâmicas mais amplas dos fluxos de mercados e das regras institucionais e jurídicas nacionais, a exemplo da análise jurídica sobre a efetivação de direitos sociais, ou da vigência de políticas sociais de assistência, de alcance nacional, como os programas de transferência de renda aos mais pobres, ou, ainda, as regras seletivas da fronteira internacional na mobilidade de famílias trabalhadoras transfronteiriças do Norte da África para a comunidade europeia. Essas situações representam formas de integração imperfeitas desses trabalhadores e suas famílias na dinâmica do capitalismo periférico, reforçadas por uma radicalização e liberalização do mercado sem fronteiras, e revelam processos diferenciais e assimétricos, em diferentes escalas, ao mesmo tempo que paradoxais e injustos.

Apesar de a maioria dos estudos se basearem na realidade empírica de Salvador e tratar de temáticas próximas, os autores apresentam visões diferenciadas, resultantes das suas formações disciplinares originais e das opções metodológicas distintas – abordagem histórico-estrutural, estudo etnográfico, pesquisa qualitativa institucional, análise jurídica do acesso a direitos, regimes de fronteiras nas relações internacionais etc. Guardam, no entanto, uma preocupação analítica, crítica

e reparadora acerca do fenômeno estruturante das desigualdades sociais, no Brasil, da segregação e da pobreza urbanas, mediada por processos simbólicos de estigmatização social de modos de vida e trabalho que requerem políticas de reconhecimento e efetividade de direitos, em busca de justiça social.

Os 11 capítulos que compõem este livro analisam as dificuldades de usufruto dos direitos e apresentam dilemas contemporâneos que incorporam soluções institucionais renovadas, às quais, muitas vezes, ratificam a segregação, as desigualdades e a pobreza, ou sequestram o espaço da *pólis* e a efetivação plena dos direitos da cidadania.

Primeira parte – Trabalho, reprodução social e a construção de duas categorias sociais: moradores de rua e comunidades quilombolas

A primeira parte se inicia com o capítulo de autoria de Gabriel Kraychete: "Dimensão histórica da economia dos setores populares". O autor coloca em evidência o caráter histórico estrutural da economia dos setores populares, sobretudo em sua feição urbana. Tem por pressuposto que a recuperação da forma peculiar em que ocorreu, no Brasil, a transição do trabalho escravo para o trabalho livre, e a incorporação dos trabalhadores na ordem capitalista, constitui-se um indispensável princípio metodológico para a compreensão de problemas contemporâneos do trabalho e das desigualdades sociais.

Na sequência, Anete Brito Leal Ivo, no capítulo "A formação histórica do 'excedente' de trabalhadores e as políticas sociais no Brasil", oferece uma síntese do processo de constituição histórica da questão social brasileira, marcada por elevada desigualdade e por formas de inclusão social rebaixadas de inúmeras famílias no patamar da extrema pobreza e vulnerabilidade social. Com base em documentação histórica e autores de referência da literatura nacional, analisa como esse padrão hierarquizado da sociedade colonial se reproduz no âmbito simbólico das representações e na efetividade das políticas sociais, ratificando uma

inércia sócio-histórica de segmentação e desigualdade social brasileira no usufruto dos direitos. Por fim, realiza uma síntese qualitativa da evolução dos ciclos mais recentes da agenda política brasileira, até 2016, de forma a entender como a radicalização de políticas ultraliberais, desde o governo de transição do presidente Michel Temer, atualiza e agrava o histórico padrão das desigualdades sociais no país. Essa ampliação das desigualdades resulta de uma violência institucional do Estado na desconstrução dos pilares civilizatórios da cidadania social, no Brasil, em favor de uma "remercadorização" radical da sociedade, que ganha sua maior expressão no período de 2018-2021, associado a uma distopia institucional do Estado.

Ainda nesta primeira parte, seguem-se dois capítulos que examinam a constituição de duas categorias sociais e políticas, ressignificadas no contexto contemporâneo: a "população em situação de rua" nas cidades e a constituição da "comunidade de quilombolas", em meio rural. Anna Raquelle Edington da Silva, no capítulo "Recompondo uma trajetória de chegada até a rua: balanço da literatura e relato etnográfico", reconstrói, com base numa etnografia, o itinerário de um sujeito em situação de rua, em Salvador, e extrai dessa trajetória singular os nexos entre territórios, territorialidade, produção de subjetividade e cidade. Ou seja, metodologicamente, com base na "história de vida" de uma pessoa homossexual moradora de rua, a autora apreende e reflete sobre as práticas singulares de "fazer a rua como moradia", na luta cotidiana de perseverar sua condição de existência no território da cidade. O seu texto é resultado de uma observação sistemática, com reiteradas inserções e acompanhamento desses sujeitos por mais de dez anos, e, no caso do relato analisado, revela processos de construção da subjetividade e autonomia desse sujeito diante das violências e despossessão material a que está submetido, como tantos outros em situação de rua. No capítulo "A questão quilombola no Brasil e os desafios da cidadania", João Rodrigo Araújo Santana analisa a formação histórica dos quilombolas no Brasil, e examina, em termos conceituais, como os quilombos despontam na cena política e acadêmica na segunda metade do século

XX. Ele observa como o conceito de quilombo se constitui como projeto político, realizado pelo movimento negro, acompanhado pelo despontar de importantes estudos, no campo das ciências sociais, acerca das comunidades negras rurais. O autor demarca a década de 1990 como significativa na emergência de mudanças na história da constituição da questão quilombola, pois é quando a historiografia lança novos olhares acerca da formação dos quilombos no Brasil, no plano acadêmico e político, com a inclusão do reconhecimento dos direitos territoriais das comunidades remanescentes de quilombos no texto constitucional. Esse contexto é marcado por um intenso debate na ressemantização do conceito de quilombo, e um movimento de autorreconhecimento e de formação de inúmeras comunidades como pertencentes a essa identidade étnica, possibilitando, assim, lutarem em defesa dos seus direitos territoriais, assegurados pela Constituição Federal, e por políticas públicas que atendam às suas especificidades.

Segunda parte – Sociabilidade política, jurídica e institucional

A segunda parte é composta por três capítulos que analisam as dimensões políticas e institucionais no acesso aos direitos, retomando os dois grupos sociopolíticos estudados na primeira parte – população de rua e comunidades quilombolas –, e uma política de renda na assistência às famílias mais pobres, via o programa de transferência de renda, de alcance nacional, que chega à população dos trabalhadores informais ou às famílias com renda familiar insuficiente. Os textos exploram, portanto, as ambiguidades do acesso jurídico aos direitos sociais da população de rua e os mecanismos político-jurídicos da luta dos quilombolas, reconhecidos como sujeitos de direitos. Discute, também, o programa social prioritário do governo, no campo da assistência social, no enfrentamento da pobreza pelas transferências de rendas, que atribui protagonismo às mulheres/mães na gestão dos benefícios, observando a inculcação de dispositivos morais no comportamento das famílias, na interação entre as mulheres pobres beneficiárias e a equipe gestora do Programa Bolsa Família.

O capítulo "Controle judicial de políticas públicas voltadas à população de rua no Brasil, de autoria de Lívia Nascimento Vital, analisa a judicialização dos direitos da pessoa e da população em situação de rua no Brasil, entendida como estratégia de efetivação dos direitos sociais e controle judicial de políticas públicas voltadas a esse segmento de pessoas, como sujeitos de direitos. A autora parte do suposto de que o controle judicial de políticas públicas aplicadas à população de rua no Brasil reproduz diferenciações estruturais e históricas subalternizantes desses sujeitos, tornando a aplicação da lei, paradoxalmente, um elemento diferenciador da cidadania. Para sustentar esse suposto teórico, a investigação apoiou-se metodologicamente no levantamento de decisões judiciais, no âmbito nacional, analisando as objeções frequentemente utilizadas pelo Poder Judiciário para obstar o controle e a implementação das políticas públicas, na forma de uma retórica judicial negativa de direitos sociais. A autora destaca, ao final, a ambiguidade do Poder Judiciário como instância garantidora de direitos sociais constitucionais, ao mesmo tempo influenciada por uma percepção higienista e estigmatizante desses sujeitos, como sujeitos de não direito à cidade.

Gilmar Bittencourt Santos Silva, no capítulo "Direito de 'Maracangalha': a trajetória e construção dos direitos quilombolas no Recôncavo Baiano", apresenta, com base em pesquisa antropológica e jurídica, a trajetória do homem e da mulher negra na construção de sua autonomia, frente às dificuldades encontradas de uma população de ex-escravizados, que, nas suas estratégias de luta no âmbito da reprodução, foram capazes de moldar, mesmo antes da abolição da escravatura, formas de resistência e lutas até chegarem às lutas atuais. Teórica, política e metodologicamente, o autor discute como o quilombo vai se constituindo um *lócus* político-jurídico que pode fornecer pistas para a construção de uma organização social do "bem viver", cuja dimensão sociojurídica – e epistemológica – reconhece o conflito fundiário como central nesses territórios das comunidades do Recôncavo Baiano.

Finalmente, Ana Cláudia Gusmão Cunha, no capítulo "Moral de gênero e gênero da moral no âmbito da assistência social no Brasil,

uma análise do Programa Bolsa Família", analisa o processo de subjetivação das beneficiárias do Programa Bolsa Família, na relação com os agentes gestores do programa. A autora apresenta o desenho institucional de tal programa e discute o processo de adequação das mulheres beneficiárias às normativas morais e requisitos institucionais e sociais, enunciados pelas ações do programa, que condicionam e reforçam as funções de reprodutoras e produtoras de indivíduos socializados. O texto se estrutura em quatro tópicos: o primeiro, de base institucional, considera como a focalização do Programa Bolsa Família define comportamentos, papéis e *status* dos seus beneficiários, discutindo o acervo moral que orienta as ações de Estado no âmbito da assistência social brasileira aos mais pobres. Em seguida, discute o tipo de cidadania resultante dessa nova assistência, que faz da mulher peça chave para a garantia do bem-estar social das famílias em situação de pobreza, através da administração dos riscos sociais com vistas a fins coletivos. Nas duas últimas partes, a autora faz uma análise crítica ao discurso de empoderamento feminino, quando o Programa Bolsa Família confere à mulher um lugar de prevalência quase absoluta e a ela destina o repasse do incremento da renda familiar.

Terceira parte – Territórios, mercado e democracia: a participação e os processos de governança em projetos de desenvolvimento estratégico

As experiências participativas e de governança na constituição do espaço público – área livre de domínio da população em geral – são analisadas nos três capítulos que compõem esta terceira parte e mais um capítulo final, que analisa como as regras supranacionais de fronteira são barreiras seletivas à livre circulação de trabalhadores – indesejáveis –, em pleno contexto da liberalização dos mercados. Os três primeiros capítulos discutem formas coletivas de mediação de conflito – urbano e regional –, observando os paradoxos dos arranjos de governança e das arenas participativas diante das megaintervenções urbanas ou dos

polos de desenvolvimento estratégicos implementados. Essas mediações, ao mesmo tempo que permitem a formação de sujeitos políticos coletivos como pessoas de direitos, demonstram os limites dessas participações e a captura desses espaços públicos pelos agentes do mercado.

No capítulo "A regra dá exceção e a regra da exceção: os arranjos contemporâneos entre o público e o privado na produção das cidades brasileiras", Any Brito Leal Ivo examina, de forma crítica, a relação entre mercado, governo e cidade, a partir do empreendedorismo urbano e da realização de megaeventos, apoiados em parcerias público-privadas, que se constituem em arranjos e acordos entre agentes econômicos dos setores privados, inclusive em escala internacional, com os governos, em diferentes níveis, numa ação estratégica com vista a tornar as cidades mais atrativas aos financiamentos externos, aos investimentos diretos e às fontes de criação de emprego. A autora toma por referência os jogos da Copa do Mundo, e estende a sua análise a outros empreendimentos urbanos, como o Carnaval. Mostra, de forma analítica, os recursos simbólicos utilizados para "vender" uma imagem favorável do Brasil ou da cidade, e explicita as manobras legais e operações institucionais de "excepcionalidade" dos empreendimentos sob pressão da urgência, pela qual se atribui legalidade ao "transitório" como regras "definitivas", contribuindo para formalizar processos de segregação social das áreas territoriais, desprivilegiadas e segregadas, em prejuízo da *respublica*.

O capítulo seguinte, de autoria de José Maurício C. D. Bittencourt, "A formação da esfera pública e a participação social em projeto de revitalização do Centro Histórico de Salvador", analisa os limites do processo participativo na implementação da 7ª etapa de revitalização do Centro Histórico, no Pelourinho, em Salvador. O autor analisa o conflito sobre os usos diferenciais desse espaço urbano entre os moradores do sítio histórico e as políticas de revitalização urbana implementadas pelo governo. Observa as ambiguidades no encaminhamento dos interesses conflitantes entre o governo do Estado e os moradores, ambos defendendo o patrimônio histórico a partir de pontos de vista distintos: como empreendimento turístico estratégico e como

moradia e local de trabalho. A análise reconstitui o conflito sobre os destinos do uso da área de patrimônio histórico e observa como os moradores atingidos, ao longo desse processo, vão se transformando em sujeitos de direitos, com suas ambiguidades e contradições, através de um processo reflexivo e não linear de avanços e recuos, que envolve uma noção de justiça sobre os usos desse espaço público urbano.

O capítulo "Capitalismo, direito e espaço: as normas na reestruturação do território e as relações entre o local/global", de autoria de Ícaro Argolo Ferreira, apresenta elementos teóricos que fundamentam a relação entre o capitalismo e a reestruturação dos espaços, com base fundamentalmente nas teses de David Harvey. Metodológica e conceitualmente, toma por referência as "normas reguladoras" dos territórios e as estratégias institucionais de apropriação desses territórios na localização/deslocalização das atividades econômicas, e a dialética entre global/local. Empiricamente, se refere à implantação de um estaleiro na Bacia do Paraguaçu, em Maragojipe, no Recôncavo Baiano, voltada para a implantação – e recuperação – de um polo de indústria naval no Brasil, parte do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC). A execução desse estaleiro implica a redefinição dos usos do espaço local, antes definido segundo critérios de preservação socioambiental de uma reserva extrativista para redefini-lo segundo critérios nacionais prioritários de um polo de indústria naval, considerado fundamental e estratégico à exploração do petróleo, e que resultou num processo de desorganização das comunidades tradicionais – marisqueiras e comunidades quilombolas –, com graves efeitos ao meio ambiente e aos recursos de sua reprodução. Mostra como a reconfiguração desse espaço está diretamente associada à dinâmica do capitalismo e à ação do Estado na alocação de atividades, resultando na espoliação de bens naturais e públicos, como analisa David Harvey[10], que aprofunda as desigualdades e vulnerabilidades sociais e regionais e o meio ambiente.

10 Em referência à tese de David Harvey, de "acumulação por espoliação", do livro *O novo imperialismo* (2004), que considera a base territorial e o controle dos territórios decisivos. Esses implicam consequências tanto no plano econômico nacional – tributos,

Embora esses processos estudados expressem um movimento de valorização "sem fim" dos insumos via mercado, desde a escala micro local até a dimensão "extra local" dos fluxos de mercado e capitais, é decisiva quanto aos destinos dos "lugares" estudados e expressam contradições políticas pela falta de autonomia da comunidade local quanto aos processos implantados, aos direitos dos moradores aos territórios e aos riscos socioambientais. Essa dimensão "extra local" de implantação dos investimentos no contexto da globalização justifica a inclusão do último capítulo, que trata do fluxo migratório de trabalhadores transfronteiriços de países do Norte da África – marroquinos – para a União Europeia, no contexto da globalização, e a implantação dos novos regimes de fronteiras.

O capítulo "Os muros de fronteira e a gestão da mobilidade subalterna entre África e Europa", da autoria de Ricardo Gesteira Ramos Almeida, examina a relação entre os processos de globalização e europeização da Espanha e a intensificação dos cercamentos de suas fronteiras com a África – nas comunidades autônomas de Ceuta e Melilla –, de modo a compreender como esses muros reconfiguraram a funcionalidade desses espaços e passaram a integrar um regime de fronteiras caracterizado pelo gerenciamento seletivo de fluxos migratórios de (in)desejados. O texto divide-se em duas seções: a primeira faz uma abordagem histórica sobre a ocupação europeia nos territórios africanos de Ceuta e Melilla e a dinâmica de cercamento dessas fronteiras europeias na África. A segunda analisa o papel das instituições regulatórias supraestatais da União Europeia, que determinam uma mudança de funcionalidade dos muros de fronteira em relação à imigração. A seletividade das regras de fronteira e barreiras aos trabalhadores e suas famílias expressam os paradoxos da globalização, entre a liberdade dos fluxos de capitais e restrição dos fluxos de trabalhadores, em contextos

fluxo de capitais e trabalho – como nas políticas socioambientais – soberania e autonomia municipal, nacional e direitos dos citadinos e populações tradicionais.

assimétricos internacionais, no caso, entre países hegemônicos – União Europeia – e periféricos – Norte da África.

Os diversos textos apresentados explicitam a diversidade de processos conflitivos e contraditórios, que compõem o espaço comum da cidade e o seu entorno, edificados na diferença de minorias e avaliam a sociabilidade – vivência – do direito e da vida institucional: os trabalhadores urbanos precarizados que dinamizam uma economia popular; os moradores de rua; os quilombolas em busca do reconhecimento de seus territórios; os moradores atingidos por processos de reestruturação urbana ou nos polos de desenvolvimento para implementação de megaempreendimentos estratégicos; as famílias pobres beneficiárias dos programas de transferência de renda; os migrantes trabalhadores do Norte da África.

Para concluir, e observando a transversalidade das três partes analisadas, importa considerar que esses programas sociais públicos implantados, embora se constituam em caminhos de reconhecimento dos direitos da cidadania ou uma forma de resistência e resiliência das famílias trabalhadores, nem sempre produzem os resultados desejados. Em realidade, em termos concretos, observam-se, muitas vezes, "efeitos inversos" e inesperados, contrariando os direitos coletivos e territoriais, nas múltiplas apropriações do território por agentes públicos e privados. Como Milton Santos examina em entrevista concedida à *Caros Amigos*, nº 17:

> [...] o território revela também a incapacidade de governo, quer dizer, a não-governabilidade do país, porque o Brasil é um país não-governado. Ao mesmo tempo em que o território revela que o governo, a política, se faz pelas grandes empresas. São as grandes empresas que fazem a política. Isso se vê no uso do território brasileiro (Santos, 1998).

Assim, considerando diálogos entre as três partes e a complementaridade dos capítulos que compõem este livro, os diversos textos aqui apresentados, nas suas diversidades metodológicas, mostram múltiplos

obstáculos e contradições na vivência desses programas institucionais nos territórios e que se constituem em três dificuldades da sociabilidade institucional nos territórios, que ajudam a explicitar os "efeitos inversos" e contraditórios das políticas públicas ou dos processos de resiliência das famílias trabalhadoras nos territórios da cidade, com base em Kokoreff (2003).

Uma primeira dificuldade refere-se à passagem do âmbito individual vivida pelo sujeito no seu cotidiano para o âmbito coletivo, do direito à cidade, como cidadãos partes da *pólis*. A etnografia construída com base num itinerário de um morador de rua, estudada por Anna Raquelle, neste livro, mostra como a vivência, nesses territórios, passa também por códigos próprios que contêm possibilidades estratégicas, que, num contexto de penúria social e falta de acesso ao emprego estável, afirma uma identidade negativa e os leva a um sentimento de "inutilidade social". Por outro lado, a análise da implementação de um projeto de revitalização histórica na 7ª etapa, no Pelourinho, estudada por José Mauricio Bittencourt, demonstra a passagem de uma manifestação localizada e singular dos moradores em defesa do seu direito a permanecer no local às lutas urbanas mais amplas pelo direito à cidade.

Outra dificuldade analítica refere-se à dimensão securitária constitutiva das formas de vigilância e controles sobre os territórios, expressas em regulações e regras institucionais criadas para a implantação de processos de desenvolvimento, definindo o uso das áreas e disciplinando a mobilidade dos citadinos e moradores ou, ainda, delimitando regras de fronteira que se constituem em barreiras de mobilidade que atuam como dispositivos segregadores das classes subalternas. A experiência coletiva de ressignificação dos territórios pela implantação de megaprojetos estratégicos implica a espoliação dos territórios, redefine regras de uso do espaço e deslocamento de atividades com fortes prejuízos à circulação e mobilidade das pessoas nesses territórios, e um forte sentimento de injustiça. Esse processo é aqui examinado em várias experiências: no exame da implantação dos grandes empreendimentos urbanos estratégicos, a exemplo dos jogos da Copa do Mundo, analisados por Any Brito Leal Ivo, ou do programa de

revitalização urbana em área histórica, estudado por José Mauricio Bittencourt, ou, ainda, na implantação do polo da indústria naval na Enseada do Paraguaçu, como examina Ícaro Argolo. Elas são coproduzidas por agentes do mercado, agentes públicos e agentes sociais locais. As manobras de criação de novas regulações ou regimes de excepcionalidades geram "novas (i)legalidades" que produzem um "efeito inverso" e contraditório ao contribuírem para uma deslegitimação dos direitos de moradia e (des)organização dos modos de vida dos cidadãos residentes, comprometendo a *pólis* e a *respublica*, como analisa Any Brito Leal Ivo.

O terceiro obstáculo é de ordem pública, e diz respeito à inércia de regimes burocráticos e institucionais em diversas escalas, ainda segundo Kokoreff (2003). Essa dimensão é aqui apreendida segundo diferentes situações, desde a formação histórica do trabalho livre no território das cidades, como analisam Gabreiel Kraychete e Anete Brito Leal Ivo, que passa pela ineficácia do usufruto dos direitos sociais da população de rua, como analisa Livia Vidal, à desconstrução do polo naval, desativado em decorrência do conflito político nacional de destituição da presidente da república, como o estaleiro do Paraguaçu, estudado por Ícaro Argolo. Refere-se, também, às contradições entre a eficácia dos investimentos estratégicos e a democracia na cidade, estudadas por Any Brito Leal Ivo; ou, ainda, aos efeitos contraditórios da dinâmica do mercado popular, que revitaliza uma economia popular, mas reforça, ao mesmo tempo, relações precarizadas de trabalho, como analisado por Gabriel Kraychete; ou, ainda, o processo de disciplinamento moral das mulheres das famílias beneficiadas pelos programas de transferência de renda, implícito ao empoderamento dessas mulheres pelo Programa Bolsa Família, como analisa Ana Claudia G. Cunha.

Em que pese a explicitação dos processos subjacentes à criação de valor, os sujeitos aqui analisados não são "resíduos" ou "resultados" da violência opressiva de processos macroeconômicos e institucionais sobre eles, mas são agentes sociais ativos, em "carne viva", responsáveis pelo agenciamento de projetos de resistência e lutas, mesmo em condições de subalternidade e extrema vulnerabilidade social. A pluralidade das experiências examinadas tem o mérito de explorar contextos

diversos de uma história comum das classes populares, entendidas como sinônimo da classe trabalhadora, que se reproduzem com bens materiais escassos e precários, abarcando, inclusive, segmentos do emprego com renda baixa ou insuficiente, e vivendo em condições elementares da cidadania.

Os textos apresentados tratam dos "inempregáveis" do mercado de trabalho, que dinamizam um mercado popular urbano; dos "desfiliados" que vivem nas ruas; das comunidades quilombolas, que reconstroem processos identitários nos territórios; dos moradores em processo de remoção atingidos pela implantação de megaprojetos; das mulheres beneficiárias dos programas de transferência de renda; dos migrantes internacionais em busca de recriar novas condições de vida e de trabalho. As intervenções políticas institucionais são simultaneamente orientadas para o ideário da justiça, mas implicam a normatização social e o disciplinamento moral das condutas das famílias, situadas e constrangidas no interior de um projeto de modernização histórico excludente, que se atualiza sob novas formas e afirma uma cidadania em assimetria, na vivência das normas de reciprocidade na vida institucional, na garantia de mínimos sociais e da vida.

"Em carne viva", título deste livro, focaliza a atenção sobre a vida comum, e tem uma implicação metodológica que privilegia uma abordagem relacional, de forma a escapar das categorias analíticas previamente definidas e semanticamente positivadas, a exemplo das noções de desenvolvimento; políticas públicas; empoderamento; empreendedorismo; governança e sustentabilidade; entre outras. Nesse sentido, privilegiou-se o resgate de trajetórias dos sujeitos ou as vivencias institucionais de algumas políticas e direitos sociais, diante das situações de vulnerabilidade e da (des)proteção de milhares de famílias.

Consciente da relatividade dos estudos aqui apresentados, o livro convida, modestamente, a desenvolver "outro olhar" sobre esses sujeitos em busca de direitos e na defesa da vida, e mostra as contradições das formas contemporâneas de valorização de ativos por meio da "espoliação" de territórios, típicas da reprodução do capitalismo hoje,

como analisa David Harvey (2004), também aponta para as repercussões em termos da vida democrática, quanto à autonomia nacional, vida pública, cidadania, moradia e trabalho dignos.

Referências

ACOSTA, Alberto. *O bem viver*: uma oportunidade para imaginar outros mundos. Tradução: Tadeu Breda. São Paulo: Ed. Elefante, 2016.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Tradução: Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Comum*: ensaio sobre a revolução no século XXI. São Paulo: Boitempo, 2017. (Estado de Sítio).

HARVEY, David. *O novo imperialismo*. Tradução: Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Ed. Loyola, 2004.

IVO, Anete Brito Leal. A noção de governança: um novo regime de ação para o desenvolvimento sustentável e a produção das ciências sociais. *In*: IVO, Anete Brito Leal. (org.). *A reinvenção do desenvolvimento*: agências multilaterais e produção sociológica. Salvador: Edufba, 2016. p. 37-104.

IVO, Anete Brito Leal. Governança e Desenvolvimento [verbete]. *In*: IVO, Anete Brito Leal (coord.). *Dicionário temático desenvolvimento e questão social*: 81 problemáticas contemporâneas. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2020. p. 354-359.

IVO, Anete Brito Leal. *Metamorfoses da questão democrática*: governabilidade e pobreza. Buenos Aires: CLACSO: ASDI, 2001.

KOKOREFF, Michel. *La force des quartiers*: de la délinquance à l'engagement politique. Paris: Payot, 2003.

MARTINS, Giselle; FREIRE, Vera Lucia. Mínimos sociais: necessidades básicas ou direitos de cidadania? *Rede Filantropia*, São Paulo, 1 maio 2005. Disponível em: https://www.institutofilantropia.org.br/informacao/minimos_sociais_necessidades_basicas_ou_direitos_de_cidadania. Acesso em: 8 ago. 2023.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. *In*: LANDER, Edgardo (org.). *La colonialidad del saber*: eurocentrismo y ciencias sociales: perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires: Clacso, 2005. p. 777-832.

SANTOS, Milton. Entrevista Explosiva: Mestre Milton. Entrevistadores: Marina Amaral, Sérgio Pinto de Almeida, Leo Gilson Ribeiro, Georges Bourdoukan, Roberto Freire, João Noro e Sérgio de Souza. *Revista Caros Amigos*, São Paulo, n. 17, ago. 1998.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Horizonte do desejo*: instabilidade, fracasso coletivo e inércia social. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

SILVA, Luis Antonio Machado da. *O mundo popular*: trabalho e condições de vida. Organização: Mariana Cavalcanti, Eugênia Motta e Marcella Araujo. Rio de Janeiro: Papéis Selvagens, 2018. (Kilela-Quipu, v. 1).

PARTE 1

TRABALHO, REPRODUÇÃO SOCIAL E A CONSTRUÇÃO DE DUAS CATEGORIAS SOCIAIS

CAPÍTULO 1

Dimensão histórica da economia dos setores populares[1]

Gabriel Kraychete

O passado não reconhece o seu lugar:
está sempre presente.

Mario Quintana (2006)

O Brasil nunca conheceu os índices de assalariamento das economias capitalistas centrais e não vivenciou uma "sociedade salarial", entendida como o predomínio do emprego assalariado regulado pelo Estado. Aqui, o emprego

1 Este texto é uma versão condensada do capítulo dois da minha tese de doutorado, intitulada *Economia dos setores populares e inserção social pelo trabalho: a reprodução da vida para além da norma salarial*, defendida junto ao Programa de Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador (UCSal) em 2018, sob a orientação de Anete Brito Leal Ivo.

regular assalariado corresponde a cerca de 40% da população ocupada, e a maior parte da força de trabalho se encontra fora das normas do trabalho protegido[2]. Há uma disjunção entre trabalho e cidadania.

Historicamente, numa realidade como a brasileira, as condições necessárias à reprodução da vida de milhões de pessoas não são proporcionadas pelo mercado capitalista de trabalho, nem pelas ações de um Estado de bem-estar. Ocorrem por conta dos próprios sujeitos e suas famílias, independentemente do seu caráter de força de trabalho para o capital, configurando uma economia dos setores populares que antecede e se reproduz para além do desenvolvimento da ordem capitalista. Essa economia abrange, sobretudo, o trabalho realizado de forma individual ou familiar, e possui uma dinâmica peculiar, marcada pela geração de recursos – monetários ou não – destinados a prover e repor os meios de vida e utilizar recursos humanos próprios, agregando, portanto, unidades de trabalho e não de inversão de capital[3] (Kraychete, 2001). A expressão "setores populares" está associada a parcelas mais pobres da população. Vincular essa expressão a atividades econômicas tem por pressuposto que o processo de acumulação do capital submete os diferentes espaços sociais sem, contudo, reduzi-los a uma única relação ou mercado[4]. Assim, quando falamos em economia dos setores populares, estamos falando da dinâmica específica das classes populares nas condições de reprodução social da vida, para além da relação de emprego assalariado.

O objetivo deste texto é colocar em evidência o caráter histórico estrutural dessa economia dos setores populares, sobretudo em sua feição urbana. Tem por pressuposto que a recuperação da forma peculiar em que ocorreu no Brasil a transição do trabalho escravo para o trabalho

2 Considera-se como trabalho desprotegido o somatório dos empregados sem carteira, domésticos sem carteira, conta própria não contribuinte, trabalhadores não remunerados, produção para próprio consumo, construção para próprio uso e não remunerados.

3 O capital aqui entendido não como um estoque de recursos, mas como uma relação social, determinada pela transformação da força de trabalho em mercadoria (Marx, 1971).

4 Essa formulação se inspira na análise de campo econômico de Bourdieu (2004, 2015).

livre e a incorporação dos trabalhadores na ordem capitalista se constitui num indispensável princípio metodológico para a compreensão de problemas contemporâneos do trabalho e das desigualdades. Essa abordagem é aprofundada pelo estudo das particularidades históricas das relações de trabalho no espaço regional baiano, aportando elementos para a compreensão do caráter estrutural da economia dos setores populares numa realidade social como a brasileira.

Ordem escravista e as "transições" para o trabalho livre no Brasil

Cardoso (2010) observa que, em geral, as investigações sobre a constituição do mercado de trabalho capitalista no Brasil têm por referência a imigração europeia, assumindo um inegável caráter "sãopaulocêntrico". O modelo paulista de transição para o trabalho livre não foi típico ou representativo do que se passou no restante do país. Apenas em São Paulo a imigração se apresentou como solução para o chamado "problema da mão de obra". Na Bahia, as funções de produção foram sendo assumidas por ex-escravos e brasileiros livres. Apoiado na análise de Katia Mattoso (1978), pode-se dizer que não houve uma, mas várias transições para o trabalho livre, em consonância com as diferentes formas de existência do trabalho escravo nos diferentes espaços (Cardoso, 2010).

Na segunda metade do século XIX, a força de trabalho era majoritariamente formada por homens e mulheres livres e libertos, que estavam fora da relação básica senhor-escravo, mas também não podiam ser classificados como assalariados. "O homem livre e pobre é um personagem do Brasil colonial" (Lessa, 2000, p. 11). Em clássico estudo, Carvalho Franco (1997) identifica a existência de um conjunto de homens livres e expropriados que não conheceram os rigores do trabalho forçado e não se proletarizaram. O censo de 1872 contou cerca de 10 milhões de brasileiros, com uma população livre de 8,4 milhões de pessoas e 1,5 milhão de escravos (Delgado, 2004). Essa população,

em sua maior parte, abrigava-se no que Celso Furtado (2007) denominou "economia de subsistência".

A transição para o trabalho livre foi um processo muito lento, com o ano de 1850 marcando o fim do tráfico. Após a abolição, esse setor de subsistência recebe os antigos escravos, compondo um conjunto que não se integrou ao mercado de trabalho assalariado (Theodoro, 2004). No Brasil "[...] a transição para o trabalho livre não foi coextensiva com a construção de um *mercado de força de trabalho tipicamente capitalista, ou assalariado*" (Cardoso, 2010, p. 17).

Sobre a formação do mercado de trabalho livre, Nabuco (2000, p. 69) indica a existência de milhões de homens que não eram nem escravos, nem cidadãos.

> Durante séculos ela [a escravidão] não consentiu mercado de trabalho, e não se serviu senão de escravos; o trabalhador livre não tinha lugar na sociedade, sendo um nômade, um mendigo, e por isso em parte nenhuma achava ocupação fixa; não tinha em torno de si o incentivo que desperta no homem pobre a vista do bem-estar adquirido por meio do trabalho por indivíduos da sua classe, saídos das mesmas camadas que ele. E como vivem, como se nutrem, esses milhões de homens, porque são milhões que se acham nessa condição intermédia, que não é o escravo, mas também não é o cidadão [...]?

Esse processo de lenta construção de uma população livre, que não estava diretamente envolvida no universo das relações sociais e econômicas definidoras da estrutura hegemônica da colônia, não podia ser chamada de intersticial ou supérflua, pois foi decisiva para o que se seguiu após o final da escravidão (Cardoso, 2010). Da mesma forma, o substrato da ordem escravocrata não se desfaz com a abolição, mas deixa marcas profundas nas práticas sociais de sucessivas gerações.

> Construiu-se uma ética do trabalho degradado, uma imagem depreciativa do povo ou do elemento nacional, uma indiferença moral das elites em relação às carências da maioria,

> e uma hierarquia social de grande rigidez e vazada por enormes desigualdades (Cardoso, 2010, p. 2).

Nabuco (2000) refere-se à influência desastrosa da escravidão sobre o território e a população que, por mais de três séculos, foi acostumada a considerar o trabalho do campo como próprio de escravos. O trabalho, além de um castigo, era indigno de outro que não fosse o negro. "A *ética do trabalho*, oriunda da escravidão, foi uma ética de *desvalorização* do trabalho e o seu resgate do ressaibo da impureza e da degradação levaria ainda muitas décadas" (Cardoso, 2010, p. 33). A noção de trabalho representava formas indignas de subserviência pessoal, implicando uma desqualificação do trabalho. Nessa ordem escravocrata, os homens livres, a exemplo de posseiros com pequenas explorações agrícolas e ambulantes do meio urbano, eram implicitamente associados à imagem de pessoas hostis, vagabundas e fora da ordem (Ivo, 2008). Reportando-se ao artigo "Cem anos repensando a pobreza (urbana) no Brasil" (1991), de Lícia Valladares, Anete Ivo (2008) observa que essa autora recupera as representações da pobreza urbana no Brasil desde o final do século XIX até os anos 1980, mostrando como a representação dominante no século XX opunha trabalhadores *versus* vadios no espaço urbano, e que a noção de "classes perigosas", utilizada tanto na Inglaterra vitoriana como na França, era, no Brasil, sinônimo de classes pobres.

Essa herança conformou o ambiente que acolheu o trabalho livre no final do século XIX e no início do XX. Na base da estrutura social escravocrata, a pobreza igualava a todos.

> A sociedade escravista tornaria o homem livre um pária em sentido amplo, incluindo nisso suas expectativas quanto ao padrão de vida. Nela, o horizonte de vida de cada um era o horizonte de vida de todos, por sua vez delimitado pelo trabalho escravo. O homem livre (branco ou não) se distinguia do escravo, no mais das vezes, apenas pelo fato de não ser propriedade de alguém, mas era muito semelhante no que dizia respeito a alimentação, vestimenta,

> moradia, esperança de vida ao nascer etc. (Cardoso, 2010, p. 54).

O fim da escravidão não mudou esse quadro. Pobreza generalizada no campo, rígida hierarquia social e ausência de expectativas de melhoria de vida, que viria a ser alterado com a intensificação da industrialização na segunda metade do século XX (Cardoso, 2010). Esse quadro de grande inércia estrutural configurou o ambiente em que se teceu a sociabilidade capitalista no Brasil que

> [...] teve de se haver com uma ordem profundamente antiliberal em suas práticas e visões do mundo; e com uma ética de degradação do trabalho que vedou por muitos anos o reconhecimento dos trabalhadores como sujeitos de direitos, isto é, como cidadãos (Cardoso, 2010, p. 58).

A escravidão instaurou, na sociabilidade[5] capitalista em construção, uma irreconciliabilidade entre os estilos de vida das classes dominantes e dominadas, expressa na indiferença dos dominantes em relação ao destino individual ou coletivo dos escravos, dos ex-escravos e de seus descendentes (Cardoso, 2010).

A incorporação dos trabalhadores na ordem capitalista e a questão social: a especificidade brasileira

Se a sociedade capitalista é estruturalmente desigual, o que nos distingue é a magnitude das desigualdades. Cardoso (2010) enfatiza que a desigualdade social em suas múltiplas dimensões não é apenas uma

5 Por sociabilidade, Cardoso (2010, p. 4) entende "[...] as inter-relações resultantes do modo de operação das linhas de força que estruturam a ordem social, linhas que organizam as expectativas recíprocas dos grupos e classes sociais quanto: aos valores mais gerais de orientação da ação recíproca, ou da ação que leva o outro em conta; e aos padrões prevalecentes de justiça, ou de bem comum [...] e, com ambos, as próprias ações recíprocas".

das condições estruturantes da sociabilidade brasileira, mas talvez a mais importante delas[6]. O autor analisa os mecanismos que resultam na persistência dos vários padrões de desigualdades ao longo da história do país. Observa-se que a inércia da ordem escravista não apenas moldou a sociabilidade capitalista, mas que o próprio Estado, construído nos anos 1800, estruturou-se pela escravidão e para sustentá-la, retardando a problematização da questão social como algo relevante.

A escravidão foi o sistema capaz de garantir a produção em larga escala para o mercado europeu. O Estado era responsável pela manutenção da ordem escravista. O enquadramento legal, que garantia a regulamentação do trabalho cativo como base da economia de exportação, era garantido pelo Estado. Até o final do século XIX, praticamente não se legislava sobre trabalho livre (Theodoro, 2004). Mesmo após a abolição, o ideal de igualdade não se projeta como prioritário no discurso e na ação do Estado, apresentando-se, no máximo, como subproduto do progresso e da modernidade.

Na transição para o trabalho livre, o Estado não adotou qualquer medida para absorção dos ex-escravos e promoveu a imigração de mão de obra europeia, modelando o nascimento do mercado de trabalho capitalista dentro de um ambiente de exclusão, contribuindo, assim, para a formação de um grande contingente de trabalhadores sobrantes, compondo um excedente estrutural que se reproduz fora das relações de assalariamento (Theodoro, 2004).

A questão social, no Brasil do século XX, vista numa perspectiva histórica, contém pontos de convergência entre a questão do trabalho e da terra, que se configuram no século XIX (Santana; Ramalho, 2004)

6 Sobre a reprodução das desigualdades sociais no Brasil como problema estrutural ver: Anete Ivo (2008), especialmente o capítulo 4. Para uma análise da desigualdade relacionada com a distribuição da renda, ver o livro: *Dominação e desigualdades*, de Paul Singer (1981). O livro *Desigualdade e pobreza no Brasil*, organizado por Ricardo Henriques (2000), reúne artigos de vários pesquisadores, com enfoque multidisciplinar sobre o tema. Para uma leitura crítica sobre a especificidade da desigualdade periférica, como a brasileira, ver o estudo de Jessé Souza (2012), originalmente publicado em 2003.

e adentram o século XXI. Ao analisar a especificidade brasileira, Anete Ivo (2008, p. 109) observa que,

> [...] a questão social, do ponto de vista clássico, refere-se às contradições e ambigüidades entre direitos civis e políticos (o princípio da igualdade) e às formas concretas e desiguais da matriz socioeconômica. No Brasil essa questão se expressa na persistência de um contingente de indivíduos que se reproduz nos limites mínimos de subsistência e fora das atividades econômicas predominantes, o que determinou um padrão acentuado de desigualdades sociais e de rendas, que deixou fora dos benefícios do crescimento econômico um contingente expressivo de trabalhadores empobrecidos, reduzidos a formas de sobrevivência, apesar do rápido crescimento da economia brasileira desde os anos 30 até os anos 80.

Historicamente, a questão social era considerada como questão de polícia e resolvida no âmbito das relações privadas entre proprietários de terras e não proprietários[7] (Ivo, 2008). Do ponto de vista institucional, só a partir da abolição e da república, o país encaminhou as questões relativas aos direitos civis e políticos, acompanhando a formação do mercado de trabalho livre[8]. Mas a versão brasileira dos direitos sociais ocorre apenas a partir de 1930, no governo ditatorial

7 A multiplicação dos pobres e livres na cidade escravagista engendrou um sistema de controle social que conferia à polícia o direito de controlar a vadiagem, ou seja, a livre circulação do pobre urbano. Os melhoramentos urbanos do Rio de Janeiro do século XIX foram realizados por "vadios" arregimentados pela autoridade policial. A detenção do vadio, uma instituição que vinha da Idade Média, projetou-se no Brasil até a Constituição de 1988, quando deixou de existir a contravenção definida como "vadiagem", que permitia à polícia o direito de detenção por até 24 horas (Lessa, 2000).

8 No Brasil, todo o sistema colonial reproduziu-se com base em relações pessoais autoritárias – regime escravocrata – e no poder privado dos proprietários. "Radicaliza-se, na formação da sociedade brasileira, a oposição entre homens úteis, os que detêm o patrimônio, e os inúteis, os 'homens livres' não proprietários" (Ivo, 2008, p. 109).

de Vargas. A implantação da legislação de regulação do trabalho, que estabelecia os direitos trabalhistas, restringia o reconhecimento da cidadania apenas aos trabalhadores assalariados urbanos, num país essencialmente rural. Só quase cem anos após a abolição e Proclamação da República, a sociedade brasileira completou as bases institucionais da cidadania social com a Constituição de 1988, reconhecendo a condição de trabalhador a todos que desenvolviam atividades fora da relação de trabalho assalariada e estendendo direitos de cidadania, inclusive, aos setores não contributivos, como os trabalhadores rurais. Mas essa conquista se dá tardiamente, quando o modelo de bem-estar começa a sofrer reestruturações nas sociedades do capitalismo avançado (Ivo, 2008).

Os anos 1930 marcam o início do predomínio de uma base produtiva urbano-industrial[9], e da regulamentação do mercado de trabalho no Brasil, abrangendo os assalariados urbanos, com adoção de medidas como a instituição do salário-mínimo, jornada de trabalho, descanso semanal remunerado, proteção ao trabalho da mulher e do menor, planos de aposentadoria, legislação trabalhista e regulação sindical. Tendo como ponto de partida o conceito de "cidadania regulada", de Wanderley Guilherme dos Santos, Cardoso (2010) sugere uma nova interpretação daquela obra legislativa, propondo que

> [...] se, na definição de cidadania regulada, levarmos em conta não apenas os direitos associados à condição de trabalhador inserido no setor formal da economia (ou seja, as profissões reconhecidas por lei), mas a totalidade do projeto varguista de promoção integral do homem brasileiro, *tal como efetivamente vivenciado pelos destinatários desse projeto*, a cidadania deixa de aparecer como um conjunto de direitos que demarcam, de uma vez para sempre,

9 Entretanto, tal como no passado escravista, o capitalismo emergente brasileiro, com sede urbana, conviveu com uma estrutura fundiária altamente concentrada e com um ordenamento social agrário marcado por relações não capitalistas de produção. A estrutura de repartição da terra em 1940 era altamente concentrada e apenas 33% dos ocupados no campo eram assalariados (Cardoso, 2010).

> incluídos e excluídos da ordem em construção. Ela passa a denotar, antes, uma ordem porosa e fluída, cujas portas de entrada se abriam e se fechavam várias vezes ao longo das trajetórias de vida dos que a ela se candidatavam, de tal modo que a inclusão no mundo dos direitos podia ser bem efêmera, assim como a exclusão dele, de tal modo que inclusão real, exclusão momentânea ou permanente, e renovadas expectativas de nova inclusão eram parte do mesmo processo geral de regulação da cidadania (Cardoso, 2010, p. 18).

Para o trabalhador brasileiro, o acesso ao universo de direitos do trabalho foi uma longa e, muitas vezes, frustrante corrida de obstáculos. Muitos nem possuíam registro civil e eram inúmeras as exigências para se obter carteira de trabalho[10]. Cardoso (2010) sustenta que, mais do que uma possibilidade, a cidadania regulada era uma promessa de inclusão social. "É esse o significado do pré-cidadão da cidadania varguista: sua condição de trabalhador o tornava, imediatamente, potencial titular de direitos, mas, para tanto precisava se qualificar e conseguir emprego regulamentado" (Cardoso, 2010, p. 25).

Entretanto, o não equacionamento das relações de trabalho no campo, ao lado da promessa de proteção social e trabalhista nas cidades, gerou uma atração urbana de uma população numa magnitude muito maior que o mercado de trabalho capitalista em formação foi

10 O trabalhador precisava prestar um conjunto de informações ao Departamento Nacional do Trabalho, incluindo estado civil, educacional, ocupação, endereço, nome dos pais, fotografia, atividade e localização do empregador, salário, data de emissão, nome e datas de nascimentos dos dependentes etc. Todas as informações deviam ser provadas documentalmente ou por duas testemunhas portadoras de carteira de trabalho. Homens deviam provar que estavam em dia com o serviço militar. Analfabetos precisavam de três testemunhas. Exigiam-se carta dos empregadores provando habilidades profissionais. Para muitos, essas exigências colocavam-se como barreiras intransponíveis ao mundo dos direitos (Cardoso, 2010).

capaz de absorver[11] e incorporar em sua dinâmica característica de exploração do trabalho (Cardoso, 2010). Em outros termos, a obtenção de meios de vida realizava-se através de uma enorme fragmentação de atividades fora do mercado capitalista de trabalho, sem que a força de trabalho se constituísse numa mercadoria para o capital e, portanto, excluída da possibilidade de acesso aos direitos permitidos pela cidadania regulada.

A posse da carteira de trabalho não garantia o acesso ao mercado regular de trabalho, mas materializava o símbolo de uma promessa. É sintomático que, entre 1940 e 1976, o crescimento de carteiras de trabalho emitidas tenha sido bem superior ao crescimento do número de contribuintes para a previdência e do crescimento da População Economicamente Ativa (PEA) urbana. Nesse período, foram titulados com carteira de trabalho 2,78 vezes mais brasileiros do que aqueles efetivamente acolhidos pelo sistema previdenciário. Ou seja, a esperança de inclusão era quase três vezes superior àquela permitida pela capacidade real do mercado de trabalho regular nos espaços urbanos (Cardoso, 2010).

Como se sabe, entre 1940 e 1980, a sociedade brasileira conheceu taxas bastante elevadas de crescimento econômico, e sofreu profundas transformações estruturais resultantes de um padrão de crescimento que se convencionou chamar de desenvolvimentista. Nesse período, o mercado de trabalho no Brasil se estruturou através da ampliação dos empregos assalariados, principalmente dos assalariados com carteira assinada, havendo uma redução dos trabalhadores por conta própria e do desemprego. Para cada dez postos de trabalho abertos naquele período, oito eram assalariados – sendo sete com registro e um

11 Nos anos 1950, migraram para as cidades 8 milhões de pessoas – cerca de 24% da população rural brasileira contada no início da década. Nos anos 1960, saíram do campo 14 milhões – cerca de 36% da população rural em 1960 –, e 17 milhões na década de 1970, correspondendo a cerca de 40% da população rural de 1970 (Mello; Novaes, 2009). Em 1940, cerca de dois terços dos brasileiros viviam no campo. Quarenta anos depois o quadro se inverte e a taxa de urbanização sobe para 68%. Em 2000, 80% residem fora do campo.

sem registro – e dois não assalariados. Nesse período, a taxa média anual de crescimento do emprego assalariado foi de 6,2%, bem superior à expansão média anual de 2,6% apresentada pela PEA. A partir de 1980, essa tendência de estruturação do mercado de trabalho em torno do emprego assalariado, sobretudo dos empregos com registro formal, foi interrompida. Na década de 1980, diminui o ritmo de crescimento do emprego assalariado total, que apresenta uma taxa média de crescimento anual semelhante à variação de 2,8% da PEA (Pochmann, 1999).

Para os fins deste estudo, importa ressaltar que o assalariamento nunca foi universal no Brasil, inclusive nos espaços urbanos, apesar das mudanças na estrutura das ocupações. Na França, no auge da sociedade salarial, quase 90% da população se inseria como assalariada (Castel, 2012). O Brasil nunca chegou a ser uma sociedade salarial, "[...] no sentido de que a grande maioria da sua população tivesse encontrado emprego assalariado regulado pelo Estado" (Cardoso, 2010, p. 31). A história do mercado de trabalho no Brasil esteve, desde sempre, permeada pela exclusão de um grande contingente da força de trabalho que se reproduzia fora das relações de emprego regular assalariado, refletindo uma enorme fragmentação das formas de obtenção de meios de vida no mundo urbano (Cardoso, 2010; Theodoro, 2004).

O trabalho assalariado regular foi e segue sendo um momento efêmero nas trajetórias de vida da imensa maioria dos brasileiros. Homens e mulheres entram e saem de relações assalariadas ao longo do curso de suas vidas e, a partir de certa idade – que raramente ultrapassa os 40 anos –, é cada vez menor a chance de conseguir um emprego regular. Para grande parte dos trabalhadores brasileiros, a experiência de assalariamento não apenas é efêmera, mas intermitente. Poucos são os que permanecem em seus empregos tempo suficiente para se aposentar, com exceção dos funcionários públicos estáveis (Cardoso, 2010).

Com o discurso desenvolvimentista, o crescimento econômico passa a ser visto como o caminho que, naturalmente, resultaria numa sociedade mais igualitária e inclusiva, absorvendo, via emprego assalariado,

a denominada informalidade. Não foi isso o que aconteceu (Ramalho; Arrochellas, 2004). Apesar do intenso crescimento econômico entre os anos 1940 e 1980, o Brasil adentra a segunda década do século XXI com o emprego assalariado regular correspondendo a pouco mais de 40% da população ocupada, de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE, 2020).

Analisando a estrutura social que resulta desse processo, especialmente no Nordeste brasileiro, Francisco de Oliveira (1981) indica que

> As classes sociais dominadas são uma espécie de classes 'inacabadas': sua submissão real e formal ao capital, dado o enorme contingente de reserva, é sempre intermitente, interrompida periodicamente. O posseiro e o meeiro não se proletarizam senão parcialmente; o operário das cidades não é sempre operário: amanhã pode estar fazendo um biscate ou vendendo roupa feita e sapato de plástico no comércio 'mancha de óleo' que, no Recife, se espraiou do antigo mercado de São José para as antigas ruas 'bem' do bairro de Santo Antônio, e em Fortaleza é um vasto calçadão que se estende desde a Catedral, rua Conde D'Eu afora. As classes sociais dominadas são 'movimentos', 'massas', menos que classes (Oliveira, 1981, p. 22)
>
> As classes 'inacabadas' não cabem dentro do padrão capitalista: estão condenadas a 'cem anos de solidão', se esperarem que a expansão capitalista absorva esse enorme contingente de reserva que ela amplia ao tempo em que se expande (Oliveira, 1981, p. 23).

Nas duas últimas décadas do século XX, tende a se cristalizar nos espaços urbanos uma situação em que uma parcela reduzida da população dispõe dos benefícios prometidos por uma sociedade global, e uma parcela significativa da população, antes denominada de "marginalizada", permanece implacavelmente excluída do acesso a direitos sociais característicos à sociedade salarial.

Particularidades históricas da organização social da produção no espaço regional baiano: o predomínio do capital mercantil

Foi como um elo das cidades por onde circulava o capital mercantil europeu que teve início, na cidade do Salvador, a formação e o desenvolvimento das atividades comerciais ancoradas na produção mercantil. A transformação das terras descobertas num espaço econômico complementar extra europeu foi viabilizada pelo deslocamento do capital comercial da esfera da circulação para aquela da produção, organizando-se a produção açucareira:

> Foi preciso, para criar estas plantações, fazer vir tudo do velho continente: os mestres, os colonos de raça branca; a mão-de-obra, a dos Negros de África [...]; as próprias plantas, exceto o tabaco. Quanto à cana de açúcar, foi preciso importar, ao mesmo tempo que a cana, a técnica açucareira, implantada pelos portugueses na Madeira e nas longínquas ilhas do Golfo da Guiné (ilha do Príncipe, São Tomé), de tal forma que estes mundos insulares foram de igual modo pré-Américas e pré-Brasis (Braudel, 1985, p. 246).

Na Bahia, as atividades ligadas ao comércio de exportação e importação, particularmente o tráfico de escravos, permitiram o desenvolvimento de um capital mercantil, entendido em sua dimensão comercial e financeira[12], que acumulava excedentes, e, em meados do século XIX, se ramificava para outros setores da economia. É no comércio que se construíram as grandes fortunas (Almeida, 1973), e o predomínio da acumulação mercantil influenciaria de forma decisiva os movimentos da economia baiana. "Movimento contraditório de uma economia cujo motor estava fora, na demanda externa do açúcar e nas deslocações

12 "O Capital mercantil se subdivide em duas formas ou variedades – capital comercial e capital financeiro [...]" (Marx, 1974, p. 309).

dos espaços de produção, mas em que parte do excedente permanecia interno. Mais: a própria mercadoria 'escravo' no centro do comércio" (Oliveira, 2003, p. 27).

Porém, se a atividade mercantil ocupava um papel central na economia, é preciso caracterizar melhor esse tipo de atividade, situar os diferentes mercados e tipos de trocas e, principalmente, em que pontos da ampla esfera da circulação ocorria a acumulação de capitais. No nível inferior, situavam-se as trocas diretas e cotidianas referentes ao mercado local, no qual se movimentava uma diversidade de vendedores ambulantes e parte do comércio retalhista.

> Havia, primeiro, os comerciantes retalhistas estabelecidos em lojas disseminadas nas freguesias do centro da cidade: armazéns, tabernas, padarias, quitandas, lojas de secos e de molhados serviam uma população de ritmo crescente e ser dono de uma loja era já gozar de um prestígio social de certa importância. A esta primeira categoria de comerciantes retalhistas devemos ainda acrescentar o número infinito de feirantes e vendedores ambulantes de toda espécie que levavam aos bairros residenciais e até a porta das casas dos fregueses as iguarias comestíveis e os bens mais duráveis. Era uma categoria de gente do comércio que o soteropolitano cotejava no dia a dia de sua vida [...] numa cidade onde, a precariedade das condições da maioria da população que vivia ameaçada pela indigência, raramente permitia a constituição de estoques para produtos menos perecíveis, como por exemplo, feijão, carne seca e farinha de mandioca (Mattoso, 1978, p. 252).

Essas atividades exigiam quantias modestas para se reproduzir, mas era em torno delas que, na cidade do Salvador, girava a existência de uma parcela significativa da população. Entretanto, no âmbito dessas trocas cotidianas, atuavam os revendedores e intermediários,

influenciando os preços através de manobras de açambarcamento, afetando sobretudo o abastecimento da cidade do Salvador[13].

No topo da organização mercantil, residiam os grandes negociantes, que se diferenciavam, em termos econômico e social, do mundo do pequeno comércio. É nesse ponto que se desenvolveram as atividades mais lucrativas, privilégio de um reduzido grupo ligado ao comércio de exportação e importação, incluindo, até a primeira metade do século XIX, os importadores de escravos (Mattoso, 1978). O capital-dinheiro que esse grupo concentrava exercia, simultaneamente, as funções comercial e financeira, condicionando os movimentos da economia à lógica da acumulação mercantil.

Não restam dúvidas sobre a função financeira exercida pelo capital mercantil, que desenvolvia as operações de crédito com base no comércio de dinheiro. Desde o começo do século XVIII, Antonil (1977) já indicava a dupla função dos comerciantes, de quem os senhores de engenho recebiam dinheiro para a compra de escravos e outros bens de produção[14].

Braudel (1985, p. 46), evidenciando o predomínio do capital comercial, indica que:

> Como dispomos de contas pormenorizadas, podemos dizer desde já que o engenho de açúcar brasileiro não é em si

13 Negociantes que lidavam com os produtos de exportação e importação também atuavam na comercialização dos gêneros de primeira necessidade, sobretudo a farinha e a carne. O fornecimento da carne seca, importada do Sul, concentrava-se, na maior parte do século XIX, em mãos do grande negociante Joaquim Pereira Marinho (Mattoso, 1978). Durante a seca de 1857-1860, ocorreu em Salvador um movimento de protesto da população conhecido como "Carne sem osso, farinha sem caroço", provocado pela crise de abastecimento e a consequente elevação do preço da farinha de mandioca. Ver, a respeito: Reis e Aguiar (1996).

14 Parte substancial das transações de abastecimento dos engenhos e plantadores de fumo era realizada por um sistema de contabilidade interna das casas aviadoras, debitando os gêneros fornecidos nas entressafras e creditando o produto exportado nas safras. O papel do alto comércio como agente financiador da produção fica evidenciado quando se verifica que alguns desses comerciantes tinham capacidade de financiar 300 a 400 plantadores de fumo ou 20 e mais engenhos (Aguiar, 1960).

> uma colocação de dinheiro excelente. Os lucros, calculados com uma certa verossimilhança, elevam-se a 4 ou 5%. E há contratempos. Só, neste mundo à antiga, o senhor de engenho está envolvido na economia de mercado: comprou seus escravos, pediu emprestado para construir o moinho, vende a sua colheita e, por vezes, a colheita de pequenos engenhos que vivem à sua sombra. Mas ele próprio está na dependência dos mercadores, instalados na cidade baixa de São Salvador [...] Por intermédio desta está ligado aos negociantes de Lisboa, que adiantam fundos e mercadorias [...]. É o comércio da Europa que dirige a produção e o caudal de ultramar.

Entre as atividades comerciais, o tráfico de escravos constituía o segmento mais lucrativo[15]. A cultura do tabaco, no Recôncavo Baiano, desempenhou um papel essencial nesse processo. "Graças ao fumo, os negociantes da Bahia criaram um movimento comercial importante que, desde o começo do século XVIII, escapava ao controle de Lisboa" (Verger, 1987, p. 21). O tabaco era a mercadoria preferida para a realização do "resgate" dos escravos na Costa da Mina, e a Bahia era a única a dispor daquele produto em quantidade suficiente. Não era o tabaco de melhor qualidade, mas de um "subproduto" conhecido como "fumo de terceira categoria", de consumo restrito em Portugal. Desde o final do século XVII, os negociantes da Bahia encontravam na Costa da Mina o mercado para esse tipo de fumo, que se revelou um fator indispensável para o êxito do tráfico naquela região da África[16].

15 Não se dispõe do número exato de escravos importados para a Bahia durante o século XIX. Verger (1987) estima que, desde o século XVII, teriam sido importados da Costa da Mina para a Bahia, aproximadamente, 870.000 escravos, que, adicionados aos 350.000 provenientes do Hemisfério Sul, somariam cerca de 1.200.000 escravos.

16 "Cada navio vindo da Bahia tinha uma carga média de 3.000 rolos, dos quais 300 permaneciam em mãos das autoridades holandesas do Castelo de São Jorge da Mina. A esses 300 rolos deviam acrescentar-se pelo menos outros 77 destinados a todas as categorias de pessoas, indo do Governador até os canoeiros [...]" (Verger, 1987, p. 35).

No final do século XVIII, o tráfico era responsável por uma parte significativa do comércio exterior da Bahia (Vilhena, 1969). Nesses termos, parte substancial do valor gerado na economia era retido pelos negociantes de escravos, permitindo a reinversão na própria ampliação do tráfico e o investimento de parte dos lucros, aí acumulados, em outras atividades. Todas as referências conhecidas apontam para a elevada margem de lucro proporcionada pelo tráfico e a relação entre os capitais acumulados nesse âmbito do comércio e o surgimento, em meados do século XIX, de novas atividades econômicas na Bahia (Mattoso, 1978; Verger, 1987).

Entretanto, se a economia era essencialmente agrária e mercantil, o elemento dominante no padrão de acumulação era constituído pelo capital mercantil em sua dupla forma, comercial e financeira. O capital mercantil não se reduzia à esfera da circulação, mas estendia seu domínio diretamente à produção, articulando o processo de produção e o processo de circulação, reabsorvendo e acumulando os excedentes gerados. Apesar das dificuldades localizadas no âmbito das atividades produtivas, ou mesmo delas se aproveitando nas diferentes conjunturas, o capital mercantil encontrou mecanismos para viabilizar a sua reprodução e expansão. O grande negociante, monopolizando as informações sobre as condições do mercado, concentrando a maior parte do capital-dinheiro da sociedade e controlando a oferta de crédito, dispunha de condições para promover a diversificação de sua base agrícola, transitar para outros setores da economia e recolocar o aspecto tipicamente financeiro da forma de reprodução assumida pelo capital mercantil. Esse papel financeiro, exercido pelo capital mercantil, persistiu ao longo do tempo, mesmo após a entrada em funcionamento das instituições de crédito oficialmente estabelecidas. Algumas casas comerciais atuavam como representantes de bancos, companhias de seguro e de navegação, a exemplo do próprio Wildberger (1942), que operava na Bahia como agente do Credit Lyonnais de Paris, da Societé Génerale de Transports Maritimes à Vapeur, além de várias firmas francesas e outros bancos europeus.

Ainda na década de 1840, grandes comerciantes participaram da criação de estabelecimentos bancários, como o Banco Comercial da Bahia, a Caixa Comercial da Bahia e o Banco Hipotecário, institucionalizando, em órbita própria, as operações de crédito por eles realizadas. Nos anos 1850, o grande negociante e traficante de escravos Joaquim Pereira Marinho se tornou o presidente do Conselho de Direção do Banco da Bahia (Oliveira, 1985).

A partir da segunda metade do século XIX, contando com os recursos liberados com a extinção do tráfico de escravos, acentuou-se o processo de diversificação do capital mercantil para os setores ligados à progressiva urbanização de Salvador[17]. Assim, às operações nascidas do financiamento e da comercialização da agricultura, somaram-se novas inversões vinculadas à expansão imobiliária, aos serviços de transportes urbanos, bancos, companhias de seguro e para atividades fabris. Salvador se destacava como um grande centro urbano para os padrões da época, com uma população inferior apenas à do Rio de Janeiro.

A diversificação do capital mercantil e o surgimento da indústria

Na Bahia, as primeiras fábricas e manufaturas se implantam em meados do século XIX, como um resultado do movimento de diversificação do capital mercantil, historicamente vinculado à produção agroexportadora. A acumulação nucleada em torno das atividades mercantis-exportadoras condicionou, em sua gênese, a forma específica que a indústria assumiria no espaço regional baiano, delimitando a sua dimensão, o tipo das mercadorias produzidas e as suas possibilidades de desenvolvimento. Assim, formava-se na Bahia um certo tipo

17 É ilustrativo o vultoso investimento realizado numa empresa de transportes urbanos pelo grande negociante Antônio Francisco de Lacerda, que, em 1864, organizava a Companhia Trilhos Urbanos, responsável pelo transporte de passageiros da Praça do Palácio até a Graça e a Barra. A essa empresa estava ligado o elevador hidráulico, também mandado construir por Antônio Francisco de Lacerda, ligando a Cidade Alta à Cidade Baixa. Ver: Lourenço (1871 *apud* Kraychete, 1988).

de indústria que, tanto pela origem do capital como pela natureza da sua produção, estava vinculada ao passado e ao futuro da atividade agromercantil, com a instalação de fábricas têxteis produzindo sacos para o enfardamento de produtos agrícolas de exportação, algumas poucas metalúrgicas produtoras de peças de reposição para os engenhos e para as embarcações a vapor, além de manufaturas de fumo.

Uma característica dessa indústria que se instala na Bahia não era a existência de pequenos estabelecimentos, mas, precisamente o contrário, ou seja, um elevado grau de concentração. Apesar de numericamente preponderantes, o peso relativo dos pequenos estabelecimentos era irrelevante no que se refere ao valor da produção, ao capital empregado e ao número de operários. Ressaltar esse aspecto é importante, pois coloca em evidência a relação dessas primeiras fábricas com o capital mercantil. A conformação da indústria seria pré-configurada pelo capital que lhe deu origem. Em outros termos, a concentração da indústria era coerente com a existência de um capital mercantil altamente concentrado, que não se fracionaria em pequenas oficinas artesanais.

Na segunda metade do século XIX, incorporando uma tecnologia contemporânea aos padrões de seu tempo, a indústria têxtil se destacava como o segmento mais moderno e a principal expressão dos investimentos fabris da Bahia[18] que, até a década de 1860, seria o principal centro produtor do país. A relação com o capital mercantil, em sua dimensão comercial e financeira, ficava bastante evidente pela matriz social dos proprietários dessas indústrias, formadas por grandes negociantes (Kraychete, 1988).

Entretanto, nem o desenvolvimento urbano de Salvador ou a instalação de empresas fabris conduziria a um processo de industrialização. Não se configura um novo padrão de acumulação, ancorado no desenvolvimento do capital industrial, que permaneceu como uma extensão do capital mercantil. Apesar do trajeto do capital mercantil em direção

18 Para uma descrição da indústria na Bahia ver os acurados trabalhos de Sampaio (1975).

a novas formas, essas permanecem nucleadas em torno da atividade mercantil exportadora. O capital mercantil deslizava de uma forma para outra, sem, contudo, originar órbitas plenamente autônomas. Assim, o surgimento da indústria não representou a gestação de uma burguesia industrial enquanto fração de classe distinta. O grande negociante, sem perder seus traços essenciais, transfigurava-se, conforme a ocasião, em empresário do setor de transportes, industrial, banqueiro etc. Utilizando uma expressão de Braudel (1985), pode-se dizer que o ser negociante significava o não comprometimento exclusivo com nenhum ramo de negócio em particular.

Cabe destacar, nesse passo, que, apesar de um certo impulso na divisão social do trabalho, da ampliação dos espaços da circulação mercantil e do crescimento urbano, não ocorreram modificações substanciais nas relações de trabalho, de forma a permitir a criação de novos canais de redistribuição da renda ou o surgimento de formas de acumulação com base no trabalho assalariado.

A indústria surge num período de crise da principal atividade agroexportadora e de indefinições no âmbito da agricultura de exportação sobre qual seria o produto capaz de promover a articulação da região com a economia internacional. A consolidação da produção cacaueira[19], a partir do início do século XX, representaria a definição dessa busca e a reafirmação da alternativa agrária e mercantil como padrão de crescimento da economia. A cacauicultura se apresentava como um "achado" para o capital mercantil, recolocando, em novas circunstâncias, as premissas para a sua acumulação. Em outros termos, não se configurava uma reversão da tendência tradicional da economia baiana: diante da crise da produção açucareira, a diversificação do capital mercantil não excluiu – ao contrário, reiterou – a busca de alternativas no âmbito da própria agricultura de exportação. Renovou-se

19 No período de 1840 a 1890, a balança comercial da Bahia apresenta déficits acentuados, diferentemente do que ocorre na região cafeeira. A partir de 1904, o cacau se destacava como o principal produto de exportação da Bahia. Ver: Jancso (1973 *apud* Kraychete, 1988).

assim, a herança legada pela antiga "máquina mercante", agora não mais assentada no trabalho escravo. O capital mercantil reencontrou-se com sua base agrária, articulou o processo de produção e de circulação, e efetivou seu lucro no comércio internacional[20]. A contrapartida desse processo foi o entorpecimento dos investimentos na indústria, expressando a natureza contraditória da relação entre a indústria e a acumulação comandada pelo capital mercantil. A diversificação das formas do capital não se processou em prejuízo do excedente monetizado enquanto patrimônio mercantil, ou seja, não comprometeu a própria reprodução do capital mercantil enquanto tal. Assim, a reafirmação da base agrária e mercantil da economia baiana, conjugado com o novo padrão de acumulação, comandado pelo capital industrial, que se insinuava a partir de São Paulo, corresponderia ao esgotamento do desenvolvimento da indústria baiana, nos termos em que se gestou na segunda metade do século XIX.

As formas de trabalho no espaço urbano para além da matriz escravo-senhor

Se, no século XIX, as relações senhor-escravo constituíam a matriz estruturante da economia e da sociedade baianas, seria uma visão empobrecedora e imprecisa analisar a história desse período com base num modelo de sociedade restrito a dois segmentos: de um lado – e em cima – os senhores de engenho e de escravos, que comandavam e, de outro – e embaixo – os escravos, os que produziam (Mattoso, 1992; Reis, 2012).

20 As casas comerciais estabelecidas em Salvador, algumas também representando os bancos, companhias de seguro e de navegação internacionais, proporcionaram a base creditícia e realizaram a intermediação comercial, fornecendo a sustentação necessária ao desenvolvimento da produção cacaueira (Wildberger, 1942). Algumas dessas casas dedicaram-se principalmente às exportações de cacau e, através de mecanismos de controle do crédito, passaram a dominar diretamente a produção (Santos, 1977).

> Para além (mas não 'por fora') da matriz escravo-senhor, outros grupos existiam e desempenhavam importantes funções sociais, econômicas culturais e políticas na sociedade baiana do século XIX, sobretudo (não exclusivamente) no meio urbano. Os setores livres pobres, em especial de descendência africana, cresciam com rapidez desde pelo menos a segunda metade do século XVIII. Somados aos escravos, eles constituíam a imensa maioria da população (Reis, 2012, p. 20).

As relações de trabalho que se desenvolviam no espaço regional baiano, sobretudo em sua dimensão urbana, não se reduziam àquela entre as categorias básicas da estrutura social, ou seja, entre senhores e escravos. Conforme os dados do censo de 1872, a Bahia possuía uma população de 1.379.616 e a população escrava correspondia a 12,2% da população total do estado. Nesse mesmo ano, a cidade do Salvador possuía mais de 129.000 habitantes, sendo que os escravos representavam cerca de 13% desse total. João Reis (2012) registra que todas as estimativas sobre Salvador para o século XIX indicam um número de escravos inferior ao da população livre e liberta.

Mattoso (1978) estima que, na Bahia do século XIX, 90% da população livre vivia no "limiar da pobreza", numa sociedade em que a riqueza estava concentrada nas mãos de poucos[21]. Entretanto, não apenas os senhores de engenho eram proprietários de escravos, mas várias outras classes e segmentos sociais, havendo casos em que escravos libertos possuíam escravos. Era grande o número de baianos sustentados por um ou dois escravos, e Reis (2012) considera possível que, cerca de 40% do povo livre, incluindo os muitos pobres, possuíam escravos. Mattoso (1992) observa que, numa sociedade em que um símbolo de prestígio social é possuir quem execute os serviços considerados degradantes,

21 Reis (2012), com base nos dados de inventário de 395 pessoas de Salvador na primeira metade do século XIX, calcula que os 10% mais ricos controlavam 67% da riqueza.

ter pelo menos um escravo doméstico era a regra nos lares baianos, dos mais humildes aos mais nobres.

Para João Reis (2012), o modelo mais abrangente de estrutura social para a cidade do Salvador foi apresentado por Katia Mattoso (1978), no qual a historiadora distingue quatro categorias básicas: os detentores de poder e riqueza, abrangendo os grandes proprietários rurais, os grandes negociantes, altos funcionários do Estado e da Igreja e militares de alta patente. A segunda categoria era formada por médios proprietários rurais, funcionários intermediários do Estado e da Igreja, comerciantes varejistas, profissionais liberais e pessoas que viviam de rendas auferidas pelo aluguel de escravos. Na terceira categoria, estavam os funcionários públicos subalternos, militares, quitandeiros, artesãos, vendedores ambulantes e outros trabalhadores de rua, entre os quais muitos homens e mulheres libertos, egressos da escravidão. Finalmente, no quarto grupo estavam os escravos, mendigos e vagabundos. Desamparados pela sociedade, mendigos e vagabundos cresciam com as crises alimentares e epidêmicas. Seriam as categorias "perigosas", última escala desse quarto grupo, mais miseráveis do que os escravos. "Restaria saber o que seria mais digno nessa sociedade: passar fome livre ou engordar escravo" (Reis, 2012, p. 28).

Escravos e libertos

As atividades econômicas urbanas empregavam tanto escravos como libertos, que enchiam as ruas da cidade trabalhando ao ar livre como artesãos, lavadeiras, alfaiates, vendedores ambulantes, aguadeiros, barbeiros, músicos, artistas, pedreiros, carpinteiros, estivadores e carregadores de carga. Tanto as formas de trabalho livre como escravo apresentavam certos matizes, tornando mais complexas as relações sociais em sua face urbana. Para uma melhor caracterização da heterogeneidade das formas de trabalho escravo, cabe distinguir: i) um mercado de escravos frequentado pelos que utilizavam o trabalho servil por um maior período ou com objetivo de especular, comprando para

revender; e ii) um mercado de locação de serviços da mão de obra escrava por um determinado período, que pode variar de um dia, um mês ou mesmo um ou mais anos (Mattoso, 1992).

Entre os escravos urbanos, Katia Mattoso (1978) distingue, para o século XIX, as seguintes categorias: os escravos domésticos, os escravos de aluguel e os escravos de ganho, que viviam de vendas na rua, do exercício de profissões artesanais ou do transporte de todo o tipo de carga.

Nas transações de locação da mão de obra escrava, os contratos eram realizados entre o proprietário do escravo e o locador, ou mesmo diretamente entre esse e o escravo alugado. Nesse caso,

> [...] tratava-se geralmente de escravos recém-libertos cujo preço de alforria foi pago por seu novo ou antigo patrão. O adiantamento de dinheiro criava para o alforriado uma obrigação contratual que o transformava em trabalhador sem salário até o pagamento total da dívida contraída, que podia se estender por vários anos. O máximo encontrado foi de 7 anos (Mattoso, 1978, p. 287).

O dinheiro assim antecipado criava, para o ex-escravo, uma nova obrigação que suscitava uma relação de trabalho singular: por um lado era um assalariado, pois o pagamento – teórico – de um salário mensal permitiria o abatimento de sua dívida; por outro, vivia subordinado ao patrão, pois, enquanto existisse a dívida, não podia dispor de seus ganhos (Mattoso, 1992).

O trabalho do escravo ganhador[22] ocorria fora da casa do seu dono. Poderia receber uma remuneração fixa, que era apropriada pelo senhor. Era o caso dos escravos qualificados, que exerciam os ofícios de pedreiro, carpinteiro, pintor, ferreiros etc. Mas existia o escravo ganhador sem remuneração fixa, obrigado a pagar ao senhor, a cada dia ou semana,

22 Mattoso (1992) observa que a distinção entre escravos de ganho e domésticos era tênue, pois eram utilizados pelos senhores numa ou noutra situação conforme as necessidades do momento.

uma quantia previamente acertada[23]. As mulheres escravas, em sua maioria, empregavam-se em atividades domésticas ou correlatas, mas também trabalhavam como ganhadeiras. Organizavam-se em feiras livres, na época denominadas de "quitandas"[24]. "Seguindo uma tradição africana, o pequeno comércio de rua era quase completamente dominado por elas, fossem escravas ou libertas" (Reis, 2012, p. 353). O trabalho de ganho foi característico da escravidão urbana durante a maior parte dos anos 1800. Mas, ao longo da década de 1880, próximo ao ano da abolição, o número de escravos nele empregados já era bastante reduzido.

O sistema de ganho gerou os cantos, que reuniam em locais específicos da cidade os ganhadores escravos e libertos do mesmo grupo étnico, que trabalhavam como carregadores de carga e de cadeira. Os ganhadores de cesto e tina carregavam individualmente pequenos volumes, compras e água. Os ganhadores de pau e corda, ou cangueiros, transportavam, em grupos, cargas mais pesadas, como caixas de açúcar e barril de aguardente. Os carregadores de cadeiras[25] trabalhavam em dupla no transporte de pessoas (Reis, 2012). "Era trabalho duro, estafante, trabalho de negro como se dizia, pois, branco não o fazia, e mesmo o negro nascido no Brasil, então chamado 'crioulo', parecia recusar"

23 Esse sistema de ganho permitia que os escravos urbanos, com muito esforço, comprassem sua carta de alforria. Reis (2012), com dados para 1849, estima que um escravo carregador de cadeira, recebendo uma diária de 640 réis, pagando mais de 60% para o senhor, teria que trabalhar cerca de nove anos para comprar a sua alforria. Para o senhor, o sistema de ganho era uma forma rentável de recuperar o capital investido no escravo. "Era um excelente investimento, sobretudo em época de prosperidade econômica, quando se dinamizava o mercado de trabalho dos ganhadores. Nas épocas de baixa, continuava a compensar porque os escravos podiam se autossustentar – comer, vestir e muitas vezes morar com os próprios recursos" (Reis, 2012, p. 352).

24 Reis (2012) identifica que, em 1849, libertas africanas que trabalhavam como quitandeiras ganhavam cerca de 640 réis diários, o mesmo que um carregador de cadeira. As empregadas, ou "alugadas" como criadas, como se dizia na época, ganhavam menos, com diária de apenas 320 réis.

25 O transporte entre a Cidade Alta e a Cidade Baixa, em Salvador, era feito por meio dessas cadeiras. Reis (2012) observa que carregar cadeiras, para os nagôs, afrontava os valores de autoestima vigentes na África. Os iorubás consideravam humilhante carregar gente nas costas.

(Reis, 1993, p. 12). Cada canto possuía um líder denominado "capitão do canto"[26], que intermediava a relação do ganhador com o contratador, acertava os serviços, estabelecia preços e pagava aos africanos sob sua liderança.

A localização dos cantos seguia a lógica da circulação das mercadorias[27]. Em Salvador, recebiam os nomes de ruas, largos e ladeiras: canto da Calçada, do Portão de São Bento, do Cais Dourado. Eram espaços de confluência de diferentes meios de vida. Além dos carregadores que iam e vinham, ali também ficavam negros de ofício, que, enquanto aguardavam fregueses, consertavam sapatos e guarda-chuvas, trançavam cestos, chapéus e esteiras, faziam colares e pulseiras de contas, e candomblezeiros esculpiam representações de suas divindades. Lá também iam as negras ganhadeiras, que, desde as primeiras horas da manhã, lhes vendiam mingaus, canjicas, acaçás, caruru, vatapá (Mattoso, 1978; Reis, 1993).

Os africanos[28], na Bahia, se dedicavam a mais de uma atividade de trabalho. O frete representava uma atividade complementar ou alternativa para muitos trabalhadores que possuíam outras ocupações.

26 Reis (2012) observa que muitos africanos vieram de sociedades comercialmente organizadas. Assim, sugere que o capitão do canto pode estar relacionado com a administração de feiras livres em reinos iorubás. Também indica que pode estar relacionado com as expressões iorubás que significam intermediário e mediador de um negócio, coincidindo com a função principal do capitão de canto. A posse do capitão de canto corria num ritual repleto de significados, sugerindo a importância da organização que dirigia.

27 Na prática do canto, a esquina facilitava o acesso de clientes de várias direções. Mas, João Reis (2012, p. 362) também observa que "[...] as esquinas ou cantos, e as encruzilhadas em geral, têm uma função ritual enorme como o lugar onde se depositam oferendas para os deuses. O mesmo lugar onde se negociava com os deuses servia para a negociação com os homens".

28 João Reis (2012) observa que, quando fala em trabalho dos africanos, não se refere exclusivamente ao escravo. O africano liberto "[...] não possuía cidadania brasileira, era um pária no que diz respeito a direitos políticos e quase isso quanto a direitos civis. O escravo nascido no Brasil, ao se alforriar, virava cidadão – de segunda classe, vá lá, mas cidadão; o africano virava estrangeiro sem embaixada que representasse seus direitos" (Reis, 2019, p. 29).

Sapateiros, alfaiates, seleiros, empalhadores, chapeleiros, cordoeiros podiam dedicar-se a esses outros afazeres nos seus cantos, enquanto não estivessem carregando (Reis, 2000). Em geral, os libertos continuavam no trabalho que faziam quando escravos no ganho, mas também voltavam a assumir antigas habilidades aprendidas ainda na África. Mas evitavam o trabalho doméstico (Reis, 2012). Com base em dados de 1849, Reis (2012) observa que, entre as mulheres libertas, mais de 70% trabalhavam vendendo frutas, verduras e outras modalidades de comércio. Entre os homens, a maior parte trabalhava como carregador; e uma menor porcentagem em ocupações mais especializadas, como carpina, pedreiro e alfaiate, que permitiam melhor remuneração.

Os cantos tiveram um papel significativo na organização e mobilização da revolta de 1835, quando escravos e libertos muçulmanos, os chamados malês, se levantaram em Salvador. Em 1857, os ganhadores também realizaram uma greve, que durou mais de uma semana[29], contra uma medida da Câmara Municipal que os obrigava a um pagamento de uma taxa anual e ao uso de uma chapa metálica no pescoço[30].

> O espaço de trabalho africano na cidade representava um lugar privilegiado de elaboração cultural e política – ali onde se materializava a exploração escravista também se produziam discursos e práticas de rebeldia e projetos de uma vida independente dos senhores (Reis, 2012, p. 387).

Conforme a análise de Reis (2000), o trabalho ombro a ombro de escravos e libertos dava significados de liberdade aos primeiros e significados de escravidão aos segundos. O sistema de ganho evidenciava, para o escravo, a exploração escravista: enquanto os libertos embolsavam

29 Para uma análise dessa greve, ver: Reis (1993, 2019).

30 Reis (1993) observa que o movimento de 1857 suscita questões mais amplas. A greve é um método de luta típico do trabalhador urbano moderno, sobretudo do trabalhador fabril. Os ganhadores não tinham fábrica, mas tinham a cidade, eram trabalhadores coletivamente organizados, conscientes de sua importância para o funcionamento da cidade.

tudo que recebiam para transportar pessoas e cargas, os escravos eram obrigados a entregar a maior parte ao senhor. Mas o liberto vivia uma outra opressão, também inquietadora. Para ele, a memória da escravidão era cotidianamente reativada pela convivência com os escravos. Era comum os libertos continuarem a fazer trabalho de escravo com suas possibilidades de cidadania barradas pelo preconceito. Mas a sua liberdade também era precária, pois cartas de alforria podiam ser legalmente revogadas, a depender da relação com seus ex-senhores e, em alguns casos, eram explicitamente condicionais. Nesse caso, a escravidão não era apenas uma lembrança, mas uma ameaça (Reis, 2012).

O mercado nem sempre ditava as regras para os africanos. "Eles tinham referências históricas próprias, referências de relações de trabalho livre em suas Áfricas e foi nessa direção que tentaram modificar e até se livrar do escravismo [...]" (Reis, 2012, p. 359). O seu trabalho era por tarefa e não por unidade de tempo, o que era algo familiar para os africanos. Apesar de mercantilizado, o trabalho africano seguia, nessas bandas no Novo Mundo, o ritmo de tarefas a serem cumpridas, e não a marcação sistemática do tempo, típico do contrato de trabalho capitalista, em que o trabalhador vende a sua força de trabalho para ser consumida em determinado tempo, não importando para fazer o quê.

> A jornada de trabalho era descontínua, retalhada, não só pelos intervalos entre um serviço e outro. Não havia, por exemplo, como proibir em definitivo o escravo de baixar o cesto, o pau ou a corda para jogar ou apreciar uma capoeira, entrar num samba-de-roda, consultar um curador na periferia, ou enfurnar-se numa casa para orar para Alá, o Misericordioso. O escravo associado ao liberto, contrapunha regular e cotidianamente sua economia moral do trabalho àquela do senhor (Reis, 1993, p. 11).
>
> Isto, obviamente, não eliminava a brutalidade e a estupidez da escravidão, mas limitava-as. Não se tratava, aliás, de uma dádiva senhorial, mas de uma conquista africana no espaço urbano. O senhor podia controlar o resultado do trabalho escravo, mas este decidia onde, como e com quem trabalhar.

> Ao lado dos libertos, os escravos africanos organizavam autonomamente sua inserção no mercado de trabalho (Reis, 2012, p. 359).

Havia outros significados em torno dos cantos. Embora desse lugar à iniciativa individual, permitindo a alforria, "[...] sua organização na cidade tinha um caráter essencialmente coletivo. O próprio trabalho e sua remuneração eram entendidos como resultado de uma produção coletiva" (Reis, 1993, p. 13). Os cantos

> [...] tiveram o papel de assegurar uma organização solidária entre os trabalhadores. Ao mesmo tempo em que funcionavam como instrumentos de defesa do mercado contra os negros locais, impediram a competição individual exacerbada entre ganhadores, mantiveram a tradição do trabalho coletivo e assim evitaram que a escravidão destruísse nos africanos o espírito de comunidade (Reis, 2012, p. 364).

É interessante destacar a observação de Reis (2012) que, para obter melhores condições na compra da liberdade, os africanos, provavelmente tanto homens como mulheres, reunidos de acordo com a nação a que pertenciam, criaram instituições de crédito a que chamavam "juntas de alforria", ou seja, uma caixa de poupança para a qual contribuíam tanto os escravos como os libertos[31]. Reis (2012) indica que a origem das juntas é desconhecida, mas se assemelhavam com uma instituição iorubá de crédito em que uma soma fixa, previamente acordada, é dada por cada um numa periodicidade previamente acordada, permitindo que uma quantia maior seja paga rotativamente a cada membro.

31 Ana Maria Gonçalves (2020), no belo livro *Um defeito de cor*, narra o funcionamento de uma dessas instituições em Salvador, chamada de "[...] confraria, mas também podia ser chamada de cooperativa, junta, irmandade ou sociedade" formada pelos escravos de ganho.

Durães (2006), ao analisar as condições de existência dos trabalhadores de rua da cidade de Salvador, no contexto da abolição da escravidão no final do século XIX, destaca que os ganhadores instituíram, nas ruas de Salvador, um tipo de trabalho livre, em pleno período escravista, por meio do qual negros, mestiços e brancos pobres obtinham a sobrevivência, antecedendo, portanto, a existência do trabalho assalariado regular e a expansão da indústria no país[32]. Conforme esse autor, o fim do trabalho escravo não influiu diretamente nas formas de trabalho da rua, na medida em que a escravidão urbana, diferentemente da rural, foi-se dissipando mais cedo, ao longo do século XIX, com o escravo de ganho sendo substituído naturalmente pelos libertos, alforriados e pela população livre em geral – mestiços e até alguns brancos pobres –, que, por não encontrarem outros serviços, adotavam as atividades de ganho como meio de trabalho.

Assalariados

Convivendo com as diversas formas de trabalho escravo, a força de trabalho livre em Salvador também assumia formas diferenciadas e concorria, em determinadas funções, com a mão de obra ofertada pelo locador de escravos. Um proprietário de escravos podia se entender diretamente com os empregadores, que podiam ser instituições como conventos, hospitais e órgãos governamentais, ou mesmo com indivíduos particulares, em detrimento de trabalhadores livres isolados. Entretanto, algumas dessas atividades, a exemplo dos empregos ligados à administração pública, eram acessíveis apenas às pessoas livres e dotadas de certo grau de instrução, o que excluía a maior parte da população da cidade, que obtinha os seus meios de subsistência, sobretudo, no comércio ambulante e na prestação de serviços de todos os tipos. Era exatamente nessas atividades que a mão de obra livre encontrava

32 Durães (2006) analisa as condições de existência dos trabalhadores de rua da cidade de Salvador no contexto da abolição da escravidão e no início do século XXI.

a maior concorrência dos trabalhadores escravos, o que contribuía para restringir as oportunidades de trabalho e estreitar o nível de renda de um amplo segmento da população (Mattoso, 1978).

Assim, se do exposto pode-se depreender a existência, mesmo em pequena proporção, de relações de trabalho assalariadas, deve-se situar essas relações no interior da sociedade que a envolvia, na qual parte significativa do trabalho social era realizada nos marcos da escravidão e do artesanato, o que conferia àquelas relações um caráter específico.

> [...] livre ou servil, o trabalho em Salvador se exercia no seio de um sistema escravista, sem verdadeiro mercado de salários, uma vez que os setores secundário e terciário só podiam absorver uma parcela insignificante da massa de trabalhadores. Nessas condições, o salário, quando existia, acabava desprovido de seu caráter de dado econômico e social básico. Afinal, que pode o salário significar numa sociedade fundada na escravidão? Por outro lado, quando havia salário, em que medida ele atendia às necessidades do indivíduo e de sua família em sua vida cotidiana na cidade (Mattoso, 1992, p. 543).

Mesmo em algumas fábricas parte do trabalho também era realizado por escravos e outra parte por trabalhadores livres assalariados. Nem sempre os trabalhadores recebiam a totalidade de seus vencimentos sob a forma monetária (Mattoso, 1978). Existiam casos em que a remuneração de determinados serviços, como os efetuados por pedreiros e carpinteiros, era completada por pagamentos sob a forma de bens de consumo. Mattoso (1978) estima que somente 5 a 15% da população ativa de Salvador era remunerada por meio de um salário, que costumava representar uma pequena parte da remuneração do trabalhador, na medida em que uma característica – ainda atual – do assalariado baiano era a multiplicidade de trabalhos realizados pela mesma pessoa, quase todos com uma remuneração insuficiente.

Embora o domínio do segmento mercantil-exportador promovesse um certo impulso na divisão do trabalho através do movimento das

casas comerciais, do estímulo à formação de capital social básico e de impulso às atividades bancárias e burocrático-administrativas, a reprodução do capital mercantil não exigia o trabalho assalariado como pressuposto. Nesses termos, exerce um papel contraditório, pois, ao tempo em que não era indiferente a uma certa expansão das forças produtivas e da divisão social do trabalho, encontrou no comércio de escravos uma de suas principais fontes de lucro, durante toda a primeira metade do século XIX. Assim, o capital mercantil permaneceu solidário na manutenção do trabalho escravo, em aliança com as elites agrárias, sobretudo do Recôncavo açucareiro (Araújo; Barreto, 1978). Na segunda metade do século XIX, apesar da ampliação dos espaços da circulação mercantil e de um certo impulso na divisão do trabalho, persistem as principais características da antiga estrutura social, que inibiam o surgimento de novas formas de acumulação com base no trabalho assalariado.

Como já assinalado, o sistema de ganho permitia que os escravos urbanos, com muito esforço, comprassem sua carta de alforria. Em geral, os libertos continuavam no trabalho que faziam quando escravos no ganho: o ideal do escravo que se libertava era se tornar um trabalhador autônomo. Muitos libertos poupavam o suficiente para comprar um escravo[33] (Reis, 2003). Não há conversão do trabalho em trabalho assalariado, apesar de, em princípio, terem o direito de vender a sua força de trabalho. Tem-se uma situação que em nada se assemelha ao funcionamento de um mercado de trabalho (Barbosa, 2008).

Pode-se dizer que o componente monetário desempenhava um papel reduzido nas condições de reprodução da força de trabalho, repercutindo na dimensão do mercado consumidor interno. A condição de reprodução da força de trabalho se mantinha ao nível da simples subsistência do trabalhador. Com a extinção do trabalho escravo, dispunha-se de uma força de trabalho com poucas condições de desempenhar atividades alternativas em situação de trabalho livre. Por outro

33 Reis (2003), com base nos dados da freguesia de Santana para o ano de 1849, indica que 22% dos escravos libertos possuíam escravos, com a maioria possuindo apenas um escravo.

lado, a urbanização ocorria sem modificações substanciais no mercado de trabalho, que permitissem a criação de novos canais de redistribuição de renda na cidade (Pedrão, 1985).

> A estrutura social pára, como num retrato amarelecido, no nível que se instaura no princípio do século XX. A contradição: se no passado se pudesse, tomando emprestado a Maria Sylvia de Carvalho Franco o belo título *Homens livres na ordem escravocrata,* fazer um paralelo com Salvador, desde os fins do século XIX, a questão se inverte: muitos homens precários numa ordem escravocrata [...] sob a imponência e a ostentação da oligarquia [...] vegeta uma população de não reconhecidos [...] e agora mais livres, pois que já não existe senzala, mas não existe trabalho (Oliveira, 2003, p. 33).

A estrutura industrial que se configurou na segunda metade do século XIX se manteve praticamente inalterada até as duas primeiras décadas do século XX, com amplo predomínio da indústria têxtil, que, juntamente com as manufaturas de fumo e as usinas de açúcar, concentravam a maior parte do valor da produção, do capital empregado e do número de operários[34]. O setor têxtil, em meados da década de 1920, era constituído pelo mesmo número de empresas organizadas até o início dos anos 1890. Em 1907, o valor do capital da indústria têxtil baiana correspondia a 30% do capital empregado na indústria têxtil paulista. O número de operários empregados por essa indústria, na Bahia, representava 42% dos operários empregados por essa mesma indústria em São Paulo. Em 1920, esses percentuais correspondiam, respectivamente, a apenas 12,5% e 16,1% da indústria têxtil paulista. Em 1931, verifica-se o fechamento de fábricas de grande porte, como a Progresso Industrial da Bahia – organizada em 1891 – e as fábricas

34 As informações disponíveis, sobretudo o inquérito industrial de 1907, revelam a importância do peso relativo das grandes empresas quando classificadas segundo o valor do capital e o número médio de operários (Kraychete, 1988).

Nossa Senhora da Conceição e Nossa Senhora da Penha, fundadas em 1835 e 1843, respectivamente (A Tarde, 1931 *apud* Kraychete, 1988). Quanto à fabricação de fumo, ocorre um entorpecimento gradativo das manufaturas localizadas na antiga região do Recôncavo, sobretudo a partir de 1930, com o deslocamento da principal região produtora para o Rio Grande do Sul (Borba, 1975).

Ao longo de toda a primeira metade do século XX, com uma divisão social do trabalho pouco desenvolvida, em que as atividades diretamente ligadas ao setor capitalista representam uma gota d'água no oceano, a cidade do Salvador vive de "expedientes". A mercadoria "força de trabalho" não existe (Oliveira, 2003). A reprodução da força de trabalho ocorre pela via do mercado, mas a mercantilização crescente das condições de reprodução urbana não tem como contrapartida a sua inserção no mercado de trabalho. Não por acaso, os trabalhadores grevistas, descritos por Jorge Amado nos tempos dos *Capitães da areia* (2009) e *Tenda dos milagres* (2008), eram os motorneiros, condutores, fiscais de bondes e demais funcionários da Companhia Circular da Bahia, da Companhia de Energia Elétrica, Telefônica e estivadores do porto, acompanhados por linotipistas, pedreiros, carpinteiros e engraxates.

Como se sabe, o período de letargia, que veio a ser denominado de "enigma baiano" (Aguiar, 1973), começa a ser alterado apenas na década de 1950, com a instalação da Petrobrás, a industrialização baseada nos incentivos fiscais patrocinada pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), e a posterior instalação do Polo Petroquímico de Camaçari, marcada por uma fortíssima concentração da renda (Oliveira, 2003). Na divisão social do trabalho, transformada por esse processo de industrialização, aparece em Salvador uma mistura de produção de mercadorias e serviços que, na descrição de Chico de Oliveira (2003), estaria à parte do setor capitalista. Ou seja, na Salvador do início dos anos 1970, apesar do crescimento do emprego assalariado nas empresas capitalistas e na administração pública, é bastante expressiva a participação de atividades ou relações então denominadas de não tipicamente capitalistas (Carvalho; Souza, 1980), expressas pelo "modo de produção doméstico" e pela "produção simples de mercadorias"

(Singer, 1980) realizada por produtores autônomos ou por conta própria, possuidores dos seus meios de produção, algumas vezes restrito à sua própria força de trabalho, configurando uma situação em que "[...] a força de trabalho, *não é uma mercadoria*" (Oliveira, 2003, p. 74). Na década de 1970, a Bahia apresenta um crescimento econômico expressivo, superior à média do Nordeste e nacional (Oliveira; Kraychete; Kraychete, 1982). Entretanto, apesar desse crescimento, no início dos anos 2020, o emprego regular assalariado na Bahia não ultrapassa um terço da sua população ocupada.

Considerações finais

A forma em que ocorreu a transição para o trabalho livre e a incorporação dos trabalhadores na ordem capitalista e, no caso específico da Bahia, o nítido predomínio do capital mercantil, deixaram heranças profundas na sociabilidade capitalista posterior. A transição para o trabalho livre foi um processo muito lento e não foi acompanhada pela construção de um mercado de trabalho assalariado. O Estado não adotou qualquer medida para absorção dos ex-escravos.

Na Bahia, na segunda metade do século XIX, ex-escravos, libertos e homens livres e pobres viriam compor a matriz social de uma economia popular urbana que se reproduz e se refaz no interior do próprio desenvolvimento da ordem capitalista, inclusive com os processos iniciados nos anos 1950, com outros agentes e atividades, da mesma forma que são outros os grupos dominantes na Bahia, e na Salvador de hoje, em relação ao seu passado[35].

Apesar de mercantilizado, não se trata de trabalho assalariado. Os trabalhadores da economia dos setores populares produzem mercadorias, mas a sua força de trabalho não se constitui numa mercadoria. Ou seja,

35 Para uma análise das classes e grupos dominantes na Bahia antes dos processos iniciados nos anos 1950, ver: Oliveira (2003).

configura-se uma realidade social em que ocorre a "produção de mercadorias por uma não mercadoria" (Kraychete, 2001), envolvendo, em 2020, cerca de 22 milhões de trabalhadores, correspondendo a cerca de 24% da população ocupada no Brasil. Na Bahia, esse percentual é de 28%. Essa economia dos setores populares possui uma feição predominantemente urbana, com 82% dos seus trabalhadores concentrando-se nos espaços urbanos (Kraychete, 2021). Na Região Metropolitana de Salvador, nesse mesmo ano, a economia dos setores populares abarca 470 mil trabalhadores, que correspondem a 26% da população ocupada.

Ao contrário do que acreditavam as análises desenvolvimentistas nos anos 1970, a expansão capitalista foi incapaz de superar esse contingente de trabalhadores por meio da sua inclusão em relações de assalariamento. Cinco décadas depois, mantém-se, em termos relativos, o número de trabalhadores imersos num "circuito inferior" da economia do qual já falava Milton Santos (2004). Não foram incluídos com a transição do trabalho escravo para o trabalho livre, nem com o ciclo de expansão industrial de 1930-1980. E não há razão para supor que será diferente nos tempos que correm.

Por sua magnitude e caráter estrutural, a existência dessas formas de trabalho não pode ser explicada como um fenômeno residual, transitório, a ser superado pelo crescimento econômico. A sua permanência não se define pela condição de reserva ou desempregados para o capital, mas expressa uma matriz de desigualdade e pobreza que se reproduz ao longo da história[36]. Não é um fenômeno atual. Não resulta da trajetória mais recente da precarização do trabalho por perdas de direitos, vivenciada pelo atual processo de exacerbação das políticas neoli-

36 Esta proposição inspira-se na análise de Delgado (2004) sobre a natureza de um setor de subsistência, entendido como o conjunto das atividades econômicas e relações de trabalho não reguladas pelo contrato monetário de trabalho e sem ter por objetivo primordial a produção de mercadorias, que perpassa a economia colonial, a transição para o trabalho livre e se reproduz com a industrialização e urbanização pós-1930. Nas cidades, com características próprias, também se reproduz um grande contingente de trabalhadores não integrados ao contrato assalariado.

berais e desestabilização da sociedade salarial (Castel, 1998, 2013)[37]. Trata-se de um contingente permanente, que vem se recriando para além das conjunturas de crise ou de expansão da economia, configurando uma economia popular urbana, que antecede, se reproduz e se refaz com e para além da norma salarial.

Referências

AGUIAR, Manoel Pinto de. *Bancos no Brasil colonial*: tentativas de organização bancária em Portugal e no Brasil até 1808. Salvador: Progresso, 1960. (Coleção de estudos brasileiros; Série Marajoara, 31).

AGUIAR, Manoel Pinto de. Notas sobre o "Enigma Baiano". *Planejamento*, Salvador, v. 5, n. 4, p. 123-136, 1977.

ALMEIDA, Rômulo Barreto de. Traços da história econômica da Bahia no último século e meio. *Planejamento*, Salvador, v. 5, n. 4, p. 19-54, 1977.

AMADO, Jorge. *Capitães da Areia*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. (Coleção Jorge Amado).

AMADO, Jorge. *Tenda dos milagres*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008. (Coleção Jorge Amado).

ANTONIL, André João. *Cultura e opulência do Brasil por suas drogas e minas*. São Paulo: Nacional, 1977.

ARAÚJO, Ubiratan Castro; BARRETO, Vanda Sampaio de Sá. A Bahia econômica social. *In*: BAHIA. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. Fundação Centro de Pesquisas e Estudos. *A inserção da Bahia na evolução nacional*: 1ª etapa: 1850 - 1889: atividades produtivas. Salvador: CPE, 1978. v. 1.

37 A reestruturação e o desenvolvimento tecnológico atual que produzem a crise da "sociedade salarial", atingindo o núcleo do trabalho protegido, agravam dramaticamente, no Brasil, as condições de inserção na precariedade.

BARBOSA, Alexandre de Freitas. *A formação do mercado de trabalho no Brasil*. São Paulo: Alameda, 2008.

BORBA, Silza Fraga Costa. *Industrialização e exportação de fumo na Bahia*: 1870 – 1930. 1975. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1975.

BOURDIEU, Pierre; CHARTIER, Roger. *O sociólogo e o historiador*. Belo Horizonte: Autêntica, 2015.

BOURDIEU, Pierre. *Os usos da ciência*: por uma sociologia clínica do campo científico. São Paulo: Ed. UNESP, 2004.

BRAUDEL, Fernand. *Os jogos das trocas*. Lisboa: Rio de Janeiro: Cosmos, 1985.

CARDOSO, Adalberto. *A construção da sociedade do trabalho no Brasil*: uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010. *E-book*.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; SOUZA, Guaraci Adeodato Alves de. A produção não capitalista no desenvolvimento do capitalismo em Salvador. *In*: SOUZA, Guaraci Adeodato Alves de; FARIA, Vilmar (org.). *Bahia de Todos os Pobres*. Petrópolis: Vozes, 1980. v. 1, p. 71-101.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social*: uma crônica do salário. Tradução: Iraci D. Poleti. Petrópolis: Vozes, 1998. (Zero à esquerda).

CASTEL, Robert. As transformações da questão social. *In*: BELFIORI-WANDERLEY, Mariangela; YAZBEK, Maria Carmelita; BÓGUS, Lucia (org.). *Desigualdade e questão social*. São Paulo: EDUC, 2013. p. 283-312.

CASTEL, Robert. *El ascenso de las incertidumbres*: trabajo, protecciones, estatuto del individuo. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2012.

DELGADO, Guilherme Costa. O setor de subsistência na economia e na sociedade brasileira: gênese histórica, reprodução e configuração contemporânea. *In*: RAMALHO, Jether Pereira; ARROCHELLAS, Maria Helena (org.). *Desenvolvimento, subsistência e trabalho informal no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2004. p. 45-75.

DURÃES, Bruno José Rodrigues. *Trabalhadores de rua de Salvador*: precários nos cantos do século XIX para os encantos e desencantos do século XXI. 2006. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. *Homens livres na ordem escravocrata*. São Paulo: Ed. UNESP, 1997. (Biblioteca básica).

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GONÇALVES, Ana Maria. *Um defeito de cor*. Rio de Janeiro: Record, 2020.

HENRIQUES, Ricardo (org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

IBGE. *PNAD - Contínua - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio*: 2012 a 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/. Acesso em: 21 jan. 2021.

IVO, Anete Brito Leal. *Viver por um fio*: pobreza e política social. São Paulo: Annablume, 2008. (Trabalho e contemporaneidade).

KRAYCHETE, Gabriel. A produção de mercadorias por não mercadorias. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 1, p. 85-92, 2001.

KRAYCHETE, Gabriel. *Economia dos setores populares*: o trabalho para além da norma salarial. São Leopoldo: Oikos, 2021. *E-book*.

KRAYCHETE, Gabriel. *O capital agro-mercantil e a indústria na Bahia*: do primeiro surto industrial à crise de 1930. 1988. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1988.

LESSA, Carlos. Os ovos da serpente. *In*: BURSZTYN, Marcel (org.). *No meio da rua*: nômades, excluídos, viradores. Rio de Janeiro: Garamond, 2000. p. 11-18.

MARX, Karl. *O Capital*: crítica da economia política: livro III: volume 5: o processo global de produção capitalista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974.

MARX, Karl. *O Capital*: crítica da economia política: livro I: volume 2: o processo de produção do capital. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

MATTOSO, Katia M. de Queirós. *Bahia*: a cidade de Salvador e seu mercado no século XIX. São Paulo: Hucitec, 1978. (Estudos Brasileiros).

MATTOSO, Katia M. de Queirós. *Bahia, século XIX*: uma província no império. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1992.

MELLO, João Manuel Cardoso de; NOVAES, Fernando. *Capitalismo tardio e sociabilidade moderna*. 2. ed. São Paulo: Ed. UNESP, 2009.

NABUCO, Joaquim. *O abolicionismo*. São Paulo: Publifolha, 2000. (Grandes nomes do pensamento brasileiro da Folha de São Paulo). Versão digitalizada por Sérgio Simonato (A Biblioteca Virtual do Estudante Brasileiro - USP). Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=1835. Acesso em: 23 set. 2017.

OLIVEIRA, Francisco de. *A Economia baiana na segunda metade do século XIX*. [*S. l.*]: FFCH-UFBA, 1985. Mimeografado.

OLIVEIRA, Francisco de. Anos 70: as hostes errantes. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 20-24, dez. 1981. Disponível em: https://novosestudos.com.br/produto/edicao-01/#gsc.tab=0. Acesso em: 3 jun. 2017.

OLIVEIRA, Francisco de. *O elo perdido*: classe e identidade de classe na Bahia. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. (História do povo brasileiro).

OLIVEIRA, Nelson; KRAYCHETE, Elsa Sousa; KRAYCHETE, Gabriel. Censo de 1980: um retrato da Bahia. *Cadernos do CEAS*, Salvador, n. 79, p. 54-72, maio/jun. 1982.

PEDRÃO, Fernando. *As raízes da pobreza na Bahia*: a condição econômica da questão social. Salvador: UFBA, 1985.

POCHMANN, Marcio. *O Trabalho sob fogo cruzado*: exclusão, desemprego e precarização no final do século. São Paulo: Ed. Contexto, 1999. (Economia).

QUINTANA, Mario. *Prosa & verso*. São Paulo: Globo, 2006.

RAMALHO, Jether Pereira; ARROCHELLAS, Maria Helena (org.). *Desenvolvimento, subsistência e trabalho informal no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2004.

REIS, João José. A greve negra de 1857 na Bahia. *Revista USP*, São Paulo, n. 18, p. 6-29, ago. 1993. Disponível em: http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/25988. Acesso em: 5 fev. 2018.

REIS, João José; AGUIAR, Márcia Gabriela D. de. "Carne sem osso e farinha sem caroço": o motim de 1858 contra a carestia de vida na Bahia. *Revista de História*, São Paulo, n. 135, p. 133-159, 1996.

REIS, João José. De olho no canto: trabalho de rua na Bahia na véspera da Abolição. *Afro-Ásia*, Salvador, n. 24, p. 199-242, 2000. Disponível em: https://portalseer.ufba.br/index.php/afroasia/article/view/21000. Acesso em: 5 fev. 2018.

REIS, João José. *Ganhadores*: a greve negra de 1857 na Bahia. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. *E-book*.

REIS, João José. *Rebelião escrava no Brasil*: a história do levante dos malês em 1835. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SAMPAIO, José Luis Pahponet. *A evolução de uma empresa no contexto da industrialização brasileira*: a Companhia Empório Industrial do Norte, 1891-1973. 1975. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1975.

SANTANA, Márcio Aurélio; RAMALHO, José Ricardo. *Sociologia do trabalho no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Zahar, 2004. (Ciências sociais passo-a-passo, 39).

SANTOS, Mário Augusto da Silva. *Comércio português na Bahia*: 1870-1930. Salvador: Irmãos Paulo, 1977. Centenário de Manuel Joaquim de Carvalho & Cia Ltda, 1877-1977.

SANTOS, Milton. *O espaço dividido*: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. Tradução: Myrna T. Rego Viana. São Paulo: EdUSP, 2004. (Coleção Milton Santos, 4).

SINGER, Paul. A economia urbana de um ponto de vista estrutural: o caso de Salvador. *In*: OUZA, Guaraci Adeodato Alves de; FARIA, Vilmar (org.). *Bahia de Todos os Pobres*. Petrópolis: Vozes, 1980. v. 1, p. 41-70.

SOUZA, Jessé. *A construção social da subcidadania*: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2012. (Humanitas).

THEODORO, Mario. As características do mercado de trabalho e as origens da informalidade no Brasil. *In*: RAMALHO, Jether Pereira; ARROCHELLAS, Maria Helena (org.). *Desenvolvimento, subsistência e trabalho informal no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2004. p. 77-111.

VERGER, Pierre. *Fluxo e refluxo*: do tráfico de escravos entre o golfo do Benim e a Bahia de Todos-os-Santos, do século XVII ao XIX. Tradução: Tasso Gadzanis. São Paulo: Corrupio, 1987.

VILHENA, Luis dos Santos. *A Bahia do século XVIII*. Salvador: Ed. Itapuã, 1969.

WILDBERGER, Arnold. *Notícia histórica de Wildberger & Cia, 1829 – 1942*. Salvador: Tipografia Beneditina, 1942.

CAPÍTULO 2[1]

A formação histórica do "excedente" de trabalhadores e as políticas sociais no Brasil[2]

Anete Brito Leal Ivo

Este capítulo faz uma reconstituição histórica da questão social brasileira, expressa na elevada e persistente desigualdade social e por formas de inclusão social rebaixadas de inúmeros trabalhadores e trabalhadoras e suas famílias, sobrevivendo no patamar da extrema pobreza e vulnerabilidade social. Para tanto, utiliza-se de referências históricas

1 Este texto toma por base o meu livro *Viver por um fio: pobreza e políticas sociais* (2008) e amplia essa discussão original na análise dos ciclos de mudança do Estado social liberal, possibilitando observar, entre 2015 e 2016, uma reversão ultraliberal radical, política de remercadorização de todas as esferas da vida.

2 A noção "excedente" usada no título se refere à população de trabalhadores que, desde a época colonial, é considerada relativamente supérflua e não incorporada aos padrões essenciais de reprodução capitalistas, sobrevivendo com salários e rendas extremamente rebaixados.

da literatura sociológica e política e situa, inicialmente, a posição relativa do Brasil na ordem global, quanto aos indicadores de desigualdades num elevado padrão de concentração da riqueza, no mundo. Ademais, recompõe processos institucionais de formação de um liberalismo social, para os anos mais recentes, de forma a observar como as reversões na área dos direitos sociais, especialmente a partir de 2015, contribuem para aprofundar esse padrão de iniquidade da sociedade brasileira.

A recomposição histórica demonstra como esse padrão hierarquizado da sociedade brasileira ratifica uma inércia sócio-histórica de segmentação do mercado de trabalho e (des)proteção social, desde a época colonial, que corroboram no âmbito simbólico para uma desqualificação social do trabalho e das famílias de trabalhadores, de uma perspectiva moral e política. Na sequência, este capítulo apresenta os ciclos reprodutivos da agenda política brasileira, de uma perspectiva institucional, de forma a observar os avanços, inflexões, contradições e reversões das políticas sociais sob o impacto da radicalização das políticas ultraliberais, especialmente implantadas desde 2015, como violência institucional de "desconstrução" do Estado social e dos pilares civilizatórios da cidadania social, inscritos na Carta Constitucional de 1988, em favor de uma "remercadorização" radical da sociedade.

O fenômeno estrutural das desigualdades de renda se ampliou consideravelmente na ordem mundial, no contexto da globalização, como analisam Piketty (2014) e Bauman (2013). Esse padrão de iniquidades, portanto, não é exclusivo do capitalismo brasileiro, mas este se singulariza pelas formas históricas e estruturais como o Brasil compatibilizou o projeto colonizador e de desenvolvimento econômico com formas de inserção rebaixadas ao trabalho, desde a sociedade escravista, e pela estratificação da proteção social restrita ao trabalho assalariado, pelas regulações do trabalho da época de Vargas. O resultado desse padrão redistributivo é que o Brasil se constitui como o país que mais concentra renda no um por cento da pirâmide no mundo, em que pese ter ocupado, entre 2010 e 2014, a sétima posição entre as maiores economias do mundo, posição que foi rebaixada, situando-se, desde 2020,

na 12ª posição. Ademais, desde a Constituição de 1988, alcançou reconhecidos avanços na institucionalização de direitos básicos sociais universais e incrementou diversas políticas sociais de reconhecimento dos direitos sociais para a grande maioria de famílias desfavorecidas[3]. Essa tendência de concentração da renda afeta de forma severa os grupos de pessoas mais vulneráveis, e compromete o princípio da equidade[4] inerente à democracia social e à condição de dignidade da pessoa humana[5].

Segundo dados combinados das pesquisas domiciliares, contas nacionais e declarações de imposto de renda, esse um por cento super rico brasileiro – cerca de 1,4 milhões de adultos – captura 28,3% dos rendimentos brutos totais e recebe individualmente, em média, R$ 106,3 mil por mês pelo conjunto de todas as suas rendas, segundo a World Inequality Database (2018)[6]. Em termos relativos, os 50% mais pobres – 71,2 milhões de pessoas – ficam apenas com 13,9% do conjunto de todos os rendimentos, ou seja, menos da metade do que é recebido pelos um por cento situados no topo da estrutura de renda. Portanto,

3 Ao lado das políticas de distribuição de renda também foram implementadas, no Brasil, políticas de reparação e ações afirmativas, de reconhecimento dos direitos civis, políticos, sociais e econômicos de minorias sociais e culturais. Essas políticas buscam corrigir as desigualdades socioeconômicas raciais e de gênero, por mecanismos institucionais como as políticas de cotas para mulheres e para população afrodescendente, sustentadas em normativas do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas.

4 Equidade: princípio de igualdade processado pela justiça, na forma de regras e leis. Esse princípio considera que lugares e pessoas diferentes demandam soluções específicas, de forma a reduzir a condição de grupos em situações de vulnerabilidade mais severa, que a lei geral não alcança.

5 De acordo com o World Inequality Report (2018), o um por cento mais rico da população mundial abarca 27% do crescimento da renda no mundo, desde 1980, enquanto os 50% mais pobres reduziram a sua participação na renda mundial, ficando apenas com 12% dessa renda global. O economista Thomas Piketty é um dos responsáveis pelo World Inequality Database. O acesso a essa base de dados se dá pela Key Indicators – Wealth Inequality Indicators, ver em: World Inequality Database ([20--]).

6 Segundo valores de 2015, atualizados na *database* do World Inequality Report. A responsabilidade da análise dos dados para o Brasil, no World Inequality Database, foi de Marc Morgan, economista da Paris School of Economics & World Inequality Lab.

o caráter excludente da estrutura social brasileira está associado a uma elevada concentração de renda e de poder, o que atualiza o desafio de repensar-se sobre como se distribui o fundo público, na busca por maior equidade entre indivíduos, grupos e/ou regiões[7].

A literatura sociológica e política (Cardoso, 2010; Carvalho, 2001; Franco, 1983; Kowarick, 1987; Oliveira, 1976; Prado Júnior, 1933; Souza, 2003; entre outros) tem analisado essa inércia histórica e estrutural da reprodução das desigualdades e da pobreza estrutural massiva, no Brasil, questionando o modelo de crescimento excludente, o "como" se está crescendo e o para "quem", como formula Oliveira (1976).

Caio Prado Júnior (1945, p. 148) constrói uma interpretação histórica singular da sociedade brasileira, baseada na relação entre a colônia e a nação, e revela "[...] um desacordo fundamental entre o sistema econômico legado pela colônia e as novas necessidades de uma nação livre e politicamente emancipada". Para ele, a formação da sociedade brasileira só pode ser entendida por um "sentido da colonização" para fora, orientado para atender o mercado externo e os interesses da coroa portuguesa. Ele destaca uma desarticulação dessa produção voltada para fora, que ele chama de setor orgânico da sociedade colonial agro-exportadora, e o setor inorgânico, constituído pela maior parte da população voltada para o consumo interno e que, segundo ele, tem papel subalterno. E considera que é a esse "setor inorgânico" e subalterno – a essa grande maioria de "desqualificados" da população brasileira

7 Para o Brasil, consultar Pedro H. G. Ferreira de Souza (2018), que traz dados atualizados segundo diferentes fontes e avalia os avanços e regressões das tendências das desigualdades sociais no Brasil, associados a grandes ciclos políticos. Lícia Valladares (1991) faz uma recuperação relevante sobre a constituição da pobreza urbana. Ver também: Bógus; Yasbek e Belfiore-Wanderley (2000), que trazem a contribuição de autores clássicos, como Robert Castel e Sergio Paugam. Ver também: Anete Ivo (2008), que discute as principais teses teóricas sobre pobreza e desigualdades, as condições históricas da produção da pobreza e das desigualdades no Brasil; Adalberto Cardoso (2010), que analisa as desigualdades como expressão da sociabilidade na sociedade capitalista periférica. E Gabriel Kraychete (2021), que analisa a persistência de uma massa considerável de trabalhadores e suas famílias que constituem uma dinâmica de economia popular – especialmente o artigo desse autor neste livro.

que não são nem senhores nem escravos – que "[...] a nação brasileira deve seguir no futuro, voltada para as necessidades internas da população" (Ricúpero, 2009, p. 233).

Maria Sylvia Carvalho Franco (1983), em *Homens livres na ordem escravocrata,* analisa a formação singular dos homens livres e expropriados, no Brasil Colônia, que não foram integrados à produção mercantil. São homens "a rigor dispensáveis". Com essa formulação, ela constrói a chave analítica para apreender dois princípios reguladores da atividade econômica, essencialmente opostos: a produção direta de meios de vida e a produção de mercadorias e apreende essas duas ordens como unidades contraditórias e inerentemente "constitutivas uma da outra".

Lúcio Kowarick (1987), ao analisar a passagem da escravidão para o projeto de modernização da sociedade brasileira, mostra que, numa sociedade patrimonial e de tradição escravocrata, como a brasileira, a condição de humanidade é extremamente rebaixada e a "a exclusão social" é uma condição genérica da "não elite". Portanto, a inclusão na sociedade se dá, perversamente, como condição indigna e desqualificada de vida humana. E esse é o padrão hierarquizado de "convívio" verticalizado da sociedade brasileira.

Jessé Souza (2003) retoma a noção de "ralé", analisada por Franco (1983), e avança sobre a natureza da cidadania, formulando a noção de "subcidadania", estruturalmente naturalizada e desvinculada dos processos de produção essenciais. Baseando-se na noção de *habitus* de Pierre Bourdieu, ele se refere a um "*habitus* precário", que traduziria um padrão comportamental estruturado que afasta indivíduos e grupos dos padrões utilitários oriundos do universo mercantil. Trata-se, para ele, de uma

> [...] gigantesca 'ralé' de inadaptados às demandas da vida produtiva e social moderna, constituindo-se uma legião de 'imprestáveis' [...] com as óbvias conseqüências [...] da condenação de dezenas de milhões a uma vida trágica sob o ponto de vista material e espiritual, quanto sociopolíticas,

> como a endêmica insegurança pública e a marginalização política e econômica desses setores (Souza, 2003, p. 184).

Esse padrão estrutural de iniquidades da sociedade brasileira, portanto, não resulta apenas de assimetrias econômicas e de um padrão concentrador de renda, terra e poder, mas é acompanhado de uma herança política de relações sociais e políticas autoritárias e verticalizadas que, desde a época colonial, manteve à parte "homens livres" não proprietários, moradores do campo e das cidades, considerados moralmente como "desocupados", "vadios", "vagabundos" e, já na década de 60 do século XX, como "marginais" ou "resíduos", como analiso em Ivo (2008). Radicaliza-se, então, na formação da sociedade brasileira, a oposição entre "homens úteis", os que detêm patrimônio e se articulam à processos de produção hegemônicos, e os "inúteis", os homens livres não proprietários[8].

Essa estrutura assimétrica é legitimada, moral e simbolicamente, por representações desqualificadoras das classes "populares", entendidas aqui como sinônimo de classes trabalhadoras, que se reproduzem com bens materiais escassos e precários, e situam-se em posições desfavoráveis no acesso a bens públicos, como acesso à moradia, à renda, à infraestrutura e aos serviços públicos urbanos, à terra e à participação política, cujo reconhecimento aos direitos sociais básicos ocorre pela institucionalidade da seguridade social como política de Estado na Constituição de 1988, com a universalização de políticas sociais inovadoras de transferência de renda de caráter não contributivas[9] e a formação de espaços de participação política da cidadania, mas, também os seus retrocessos e reversões, especialmente no período mais recente de crise estrutural do capitalismo, em 2008.

8 Para tanto, recupero as contribuições de vários autores clássicos e contemporâneos, Nabuco (1883); Guimarães (1981); Franco (1983); Valladares (1991), entre outros, originalmente apresentados em Ivo (2008).

9 Como a previdência rural e o benefício de prestação continuada.

José Murilo de Carvalho (2000, p. 28), analisando a singularidade da revolução burguesa, no Brasil, da perspectiva dos direitos da cidadania, argumenta que

> [...] no Brasil, a transformação burguesa não foi empurrada e completada com uma revolução política, como na França, nem por uma guerra civil como nos Estados Unidos. [...] seu destino foi mais parecido ao do campesinato da Alemanha, onde houve aliança dos senhores de terra com o Estado e os industriais.

Essa configuração histórica, acrescento, se atualiza hoje pela posição da economia brasileira na ordem mundial como produtora de *commodities*, que reforça, internamente, o papel político das elites do moderno setor do agronegócio na coalizão de forças na esfera nacional.

Os "homens livres" da ideologia colonial: os "inadaptados", "indolentes" e "vadios"[10]

A ideologia colonial sempre procurou justificar o processo de formação de grandes maiorias "desocupadas" com base em diversas "teorias" de caráter moral, que justificavam equivocadamente o processo massivo de exclusão social brasileiro como resultante de teses racistas de inferioridade racial, fatalismo histórico, rigor do clima tropical e várias outras "causas naturais" como inerentes a esses indivíduos e sociedades. Associava o "trabalho livre" à vadiagem, entendida como ociosidade e ou como "classes perigosas", aquelas que ameaçam os códigos do convívio civil e a ordem social.

Nabuco (1883) avalia a condição social desses trabalhadores como equivalente à quase totalidade do povo brasileiro. Para ele,

10 Parte dessa análise consta no livro *Viver por um fio: pobreza e políticas sociais* (2008).

> [...] trata-se de uma população sem meios, nem recursos alguns, ensinada a considerar o trabalho como uma occupação servil, sem ter onde vender os seus productos, longe da região do salário [...] e que por isso tem que resignar-se a viver e criar os filhos nas condições de dependencia e miseria em que se lhe consente vegetar (Nabuco, 1883, 177-178).

Portanto, a noção de trabalho resultante da ordem colonial representava formas indignas de subserviência e de obediência pessoal, associada a práticas mais aviltantes da experiência servil dos não proprietários, o que trazia implícita uma representação simbólica de uma "desqualificação" do trabalho. Essa rígida "ordem" colonial agroexportadora reconhecia o negro como os "braços" – força de trabalho – mais apropriados à disciplina do processo produtivo nas grandes fazendas, e considerava os "homens livres" – posseiros das pequenas explorações agrícolas de subsistência e os pequenos ambulantes do meio urbano – como "vagabundos" ou indivíduos inadequados, "fora da ordem". Assim, todos aqueles não subordinados à ordem escravocrata constituíam, implicitamente, os "ilícitos", os "fora da lei", os "marginais".

Alberto Passos Guimarães (1981, p. 131) traz evidências sobre a perversa associação entre braços livres e "vadiagem". Analisando as possibilidades de uso da mão de obra nacional, ele explicita essa visão restritiva e preconceituosa relativa ao povo brasileiro:

> [...] a verdade é que o povo, na escala social, como agente de produção, estava colocado abaixo do escravo. Não poderia descer a mais. O grande empenho das classes dominantes era para forjar leis que transformassem em servos da gleba os trabalhadores que conseguiam sobreviver desvinculados dos meios de produção e de trabalho, já que não podiam transformá-los em escravos.

Joaquim Nabuco, em seu livro *O abolicionismo* (1883), identifica a Guerra do Paraguai como um momento decisivo que explicita os seus efeitos sobre o patriotismo das classes que a apoiavam e dos senhores.

> [...] Muito pouco d'esses [proprietários de escravos] deixáram os seus escravos para attender ao seu paiz; muitos alforriaram alguns 'negros' para serem, elles feitos titulares do Imperio. Foi nas camadas mais necessitadas da população, descendentes de escravos na maior parte, n'essas mesmas que a escravidão condemna á dependencia e á miséria, entre os proletarios analphabetos cuja emancipação politica ella adiou indefinidamente, que se sentiu bater o coração de uma nova patria. Foram ellas que produziram os soldados dos batalhões de Voluntarios (Nabuco, 1883, p. 192-193).

E, considerando os efeitos da escravidão sobre a nação, na constituição de um mercado de trabalho livre, Nabuco (1883, p. 165-166) argumenta:

> Durante seculos ella [a escravidão] não consentiu mercado de trabalho, e não se serviu senão de escravos; o trabalhador livre não tinha logar na sociedade, sendo um nomada, um mendigo, e por isso em parte nenhuma achava ocupação fixa; não tinha em torno de si o incentivo que desperta no homem pobre a vista do bem-estar adquirido por meio do trabalho por individuos da sua classe, sahidos das mesmas camadas que elle. E como vivem, como se nutrem, esses milhões de homens, porque são milhões que se acham n'essa condição intermedia, que não é o escravo, mas também não é o cidadão; cujo unico contingente para o sustento da communhão, que aliás nenhuma protecção lhes garante, foi sempre o do sangue, porque essa era a massa recrutavel, os feudos agricolas roubando ao exercito os senhores e suas familias, os escravos, os aggregados, os moradores, e os Brancos?

Por longo tempo, explicou-se a "inatividade dos trabalhadores livres", no Brasil, pela recusa desses homens ao trabalho por se ombrearem ao braço servil. Para Guimarães (1981), enquanto durou a plenitude do regime escravista, as classes dominantes brasileiras nunca precisaram conhecer a fundo as razões de existência da parte "desprezível" dessa

população, desse "povo", que sequer acreditavam poder integrar a sociedade civil. E a estratégia que as elites econômicas e políticas encontraram foi construir formas de acionar leis que os condenassem ao trabalho forçado, mediante, naturalmente, o pagamento dos mais baixos salários a todos aqueles que fossem apanhados na condição de "vadios".

> Foi essa população que se foi internando, vivendo como Ciganos, adherindo ás terras das fazendas ou dos engenhos onde achava agazalho, formando-se em pequenos nucleos nos intersticios das propriedades agricolas, edificando as suas quatro paredes de barro onde se lhe dava permissão para fazel-o, mediante condições de vassallagem que constituiam os moradores em servos da gleba (Nabuco, 1883, p. 167).

Sob essa aparente motivação "moral", fruto da ideologia colonial, procurava-se encobrir a tendência de tratar o trabalhador livre como escravo, submetendo-o à mesma disciplina cruel dos feitores. Na interpretação de Guimarães (1981), essa era a razão da recusa da imensa maioria daqueles homens livres em submeter-se ao trabalho nas fazendas. Joaquim Nabuco (1883, p. 147-148) analisava ainda que:

> Os infelizes habitantes do campo, sem direcção, sem apoio, sem exemplos, não fazem parte da communhão social, não consomem, não produzem. Apenas tiram da terra alimentação incompleta, quando não encontram a caça e a pesca das coitadas e viveiros dos grandes proprietários. D'esta arte são considerados uma verdadeira praga, e convem não esquecer que mais grave se tornará a situação quando a esses milhões de parias se addicionar o milhão e meio de escravos que hoje formam os nucleos das grandes fazendas.

Dessa forma, formalizaram-se leis que possibilitaram transformar os pequenos agricultores da economia de subsistência em semiescravos, como as Leis de Locação de Serviços, promulgadas em 1830, 1837 e 1879,

que, em realidade, significavam verdadeiros códigos de trabalho forçado por conterem dispositivos de escravidão por dívidas, isto é, a obrigação de trabalhar até a liquidação de suas dívidas com os patrões, sob severas penas de prisão, o que representava, desde então, formas diretas de submissão servil desses trabalhadores considerados "livres" às grandes oligarquias rurais, como argumenta Guimarães (1981).

Essas oligarquias nunca permitiram, durante todo o período colonial, que os trabalhadores semilivres – considerados "volantes" ou "vagabundos" –, que perambulavam em torno dos latifúndios sem encontrar ocupação, tivessem acesso à terra. A pequena propriedade formou-se com base em uma série de lutas entre senhores de terras e trabalhadores libertos, moradores, agregados e "intrusos" ou posseiros, que acabaram por fundar cultivos de subsistência. Esses pequenos agricultores – e suas pequenas posses – eram considerados como "desocupados" e ocupantes ilegítimos de terras, e a sua existência e reprodução pressionavam a sociedade agrária ao penetrar os interstícios dos espaços livres entre os latifúndios. As relações que tinham com a grande propriedade, no entanto, eram ambíguas já que, como mostra Nabuco (1883), muitos desses se empregavam como jagunços, capangas ou guarda-costas nos latifúndios, e, nas cidades, como "capoeiras".

A historiografia brasileira do período é farta de material que explicita essa dupla teoria relativa aos "homens livres": a) a da "inferioridade racial" e b) a das "classes perigosas", livres da disciplina e dos controles diretos do "sistema colonial", ou de uma sociedade permeada por uma cultura patrimonial, dividida entre proprietários e não proprietários, entre elite e "ralé"[11]. Isso tanto para os segmentos que

11 A noção de "ralé" tem origem na definição de Engels (1977) do *lumpenproletariat* como *rubble*. No Brasil, Maria Sylvia Carvalho Franco (1983) trata de "ralé" a constituição dos "homens livres" em relação a uma estrutura de poder como elemento da reprodução de um sistema capitalista mundial. Jessé Souza (2003), ao analisar a singularidade da modernização periférica brasileira, retoma essa formulação da "ralé", equivalente à ideia de formação de "homens dispensáveis", desvinculados dos processos essenciais à sociedade nos quatro séculos de formação da sociedade brasileira. Esse contingente "dispensável", para esse autor, resulta de um processo

habitavam o meio rural como para aqueles moradores pobres das cidades e vilas. Spix e Martius, em *Viagens através do Brasil* (1968), escrevendo sobre as atividades mineradoras das vilas em Minas Gerais, percorridas por eles entre 1823 e 1831, registram a rápida urbanização nas vilas de Minas Gerais, expressa por um grande contingente de "braços livres desocupados", conforme designação da época. Ainda, conforme Guimarães (1981, p. 134):

> São tantos aqui os desocupados que se costuma chamá-los como a uma classe: a dos vadios. Aqui, portanto, ao lado da maior opulência, os mais tristes quadros de miséria humana, de indigência e de depravação. Os habitantes, cujas necessidades o solo, embora rico e fértil, não satisfaz, estão sempre, por isso, descontentes, comparando-se a sua região com as das comarcas de Minas mais ao norte, para ali mandando os estrangeiros, como um verdadeiro Eldorado [...].

Nabuco (1883) documenta já a predominância quantitativa do trabalho livre sobre o trabalho escravo na lavoura nas principais províncias brasileiras, revelando, ao mesmo tempo, a gravidade do problema da "desocupação", àquela época, quase dez anos antes da abolição da escravatura.

A ocupação de trabalhadores livres nas lavouras, em 1875, mais que duplicava a força de trabalho escrava. A soma de "braços livres válidos, com idade de 13 a 45 anos", representava 42,11% da população das seis principais províncias brasileiras, ou 27,91% do total da população do país. Comparando-se a proporção de desocupados sobre o total da força de trabalho, a participação deles era de 59,24%, sendo que 36% localizavam-se em Minas Gerais e 19% na Bahia, ainda que a proporção entre ocupados e desocupados, em cada província, expressasse patamares mais elevados: 73% para um total de apenas

estrutural e naturalizado de uma "subcidadania" na emergência e estruturação da vida republicana no país.

309 mil trabalhadores no Ceará – antes da seca –; 64%, ou seja, 1,6 milhão, em Minas Gerais; 61%, ou seja, 660 mil, em Pernambuco. O Rio de Janeiro apresenta a mesma proporção de desocupados, de 60%, enquanto a Bahia e São Paulo expressavam proporções menores de trabalhadores desocupados em relação à população total de trabalhadores, respectivamente, 53% e 47%.

Tabela 1 – Empregados nas lavouras (braços livres e escravos) e desocupados (braços livres)

PRINCIPAIS PROVÍNCIAS BRASILEIRAS – 1875			
Principais províncias brasileiras	**Empregados na lavoura (braços livres)**	**Empregados na lavoura (escravos)**	**Desocupados braços livres 13-45 anos (%)**
Minas Gerais	278.588	288.767	1.032.314 (36)
Ceará (antes da seca)	174.482	7.767	227.139 (8)
São Paulo	252.579	90.612	308.581 (11)
Bahia	376.548	82.957	526.528 (19)
Pernambuco	220.769	38.714	400.583 (14)
Rio de Janeiro	131.204	141.723	327.438 (12)
Total	1.434.170	650.540	2.822.583 (100,00)

Fonte: tabela elaborada pela autora a partir dos dados obtidos pelo levantamento de 1875 presente na obra de Guimarães (1981, p. 139).

Tabela 2 – Proporção de braços livres desocupados em relação aos empregados da lavoura

PRINCIPAIS PROVÍNCIAS BRASILEIRAS – 1875		
Principais províncias brasileiras	**Total* (empregados lavoura + desocupados)**	**Braços livres desocupados (13-45 anos)/total (%)**
Minas Gerais	1.599.669	64,53
Ceará (antes da seca)	309.388	73,41
São Paulo	651.772	47,34
Bahia	986.033	53,39
Pernambuco	660.066	60,68
Rio de Janeiro	545.854	59,98
Total	4.907.293*	59,24

Fonte: tabela elaborada pela autora a partir dos dados obtidos pelo levantamento de 1875 presente na obra de Guimarães (1981, p. 139).

*Empregados na lavoura (braços livres e escravos) mais o total de homens livres desocupados.

Como o levantamento de 1875 abrangia apenas as províncias onde a economia havia se desenvolvido mais do que o resto do país e, necessariamente, podia oferecer maiores oportunidades de trabalho, a porcentagem real de "desocupados", considerando-se o restante do território brasileiro, certamente seria maior. Para maior crédito desse levantamento, Guimarães comparou essas informações com os dados do primeiro recenseamento nacional de 1872. Nele, as seis províncias citadas tinham uma população conjunta de 6.702.488 habitantes, correspondente a 66,28% da população do Brasil, a qual, naquele mesmo ano, totalizava 10.112.061 habitantes.

A ideologia colonial justificou, portanto, esse processo de formação de grandes maiorias do povo brasileiro como "desocupadas", embasadas em teses coloniais morais que naturalizavam o processo de exclusão social como inferioridade racial, fatalismo histórico, rigor do clima tropical e outras "causas naturais" entendidas como inerentes a esses indivíduos nessas sociedades coloniais. Essas "teorias coloniais" prevaleceram até a década de 1930 e só foram explicitamente destruídas no pós-guerra[12], no processo de descolonização formal, quando cerca de meia centena de novos países soberanos puderam formular seus próprios projetos de desenvolvimento independente[13].

Valladares (1991) mostra como a representação dominante, ainda ao final do século XX, opunha "trabalhadores" *versus* "vadios" no espaço urbano. A noção de trabalho era, portanto, restrita e ligada às atividades econômicas que definiam a nova ordem industrial e urbana e, no limite, só o trabalho assalariado era considerado "trabalho". A autora conclui

12 Ainda que essa ideologia colonial fosse, formalmente, superada no pós-guerra, os valores e representações culturais não foram totalmente abolidos da cultura política brasileira. A força dessa cultura é secular e está enraizada nas práticas e valores das relações sociais e políticas brasileiras. Isso não significa fatalismo, mas o reconhecimento de que a mudança dessa cultura política colonial está associada à criação de dispositivos legais de vigilância.

13 Ver análise de Myrdal (1977) sobre a pobreza das nações.

que a noção de "pobreza" [urbana] remete então ao mundo do não trabalho, e a de "vadio" se referia ao homem pobre que não laborava.

Essa representação desqualificada dos trabalhadores livres no Brasil compromete, portanto, a formação da *pólis*[14], já que o espaço público das ruas e seus moradores representa uma ameaça às elites, sendo a rua considerada, então, espaço de "vadios", ou seja, homens livres não proprietários e escravos.

A regulação do mercado de trabalho e do valor do trabalho: a década de 1930

A legislação trabalhista brasileira da década de 1930 constitui-se um marco institucional decisivo para a constituição e expansão de um mercado interno de trabalho capitalista, com base na relação de emprego assalariado. A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)[15] e o estabelecimento do salário-mínimo "[...] muda[m] a correlação de forças sociais, a reformulação do aparelho e ação estatal, a regulamentação dos fatores, entre os quais o trabalho e o preço do trabalho" (Oliveira, 1976, p. 10). Wanderley Guilherme dos Santos (1979) analisa as ambiguidades da chamada Era Vargas e as continuidades e rupturas entre esse período com o governo militar, caracterizando a cidadania resultante das regulações do mercado de trabalho como "cidadania regulada", que passa a uma categoria central para entender-se a parcialidade e segmentação do sistema de proteção social brasileiro, a partir de então restrito ao emprego assalariado protegido.

14 No sentido do espaço público morfológico urbano, mas também político, submetido a regras de convívio delimitadas em suas instituições, que deliberavam e executavam diretrizes para a cidade.

15 A CLT foi criada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e sancionada pelo presidente Getúlio Vargas, durante o período do Estado Novo. A consolidação das leis unificou toda a legislação trabalhista então existente no país e inseriu de forma definitiva os direitos trabalhistas na legislação brasileira.

A assistência social manteve, até a década de 1950, a estrutura herdada do período getulista. E assume uma nova amplitude no discurso governamental, pois, além de prover programas de "pronto socorro" social, dirigidos à população em situação de extrema carência, abarca a prestação de serviços sociais básicos. Para Iamamoto e Carvalho (1996), essa política caracterizava-se, justamente, pela impossibilidade de superar as carências efetivas da população, restringindo-se a atenuar aquelas "carências", e reproduzi-las, institucionalizando as manifestações do processo de pauperização absoluta e relativa do proletariado e as sequelas daí derivadas.

Em síntese, a ideologia do período colonial, prevalecente até a Segunda Grande Guerra, constitui-se numa representação que atribui a causa das dificuldades sociais brasileiras a uma visão fatalista e preconceituosa dos povos "nativos", percepção que vai influenciar as teorias de modernização e da marginalidade, de caráter dual[16] das economias subdesenvolvidas, no pós-guerra (Myrdal, 1977).

Os ciclos reprodutivos da política a partir da década de 1980

Esta parte busca delinear, em linhas gerais, as dificuldades resultantes das relações entre os movimentos sociais e a institucionalidade de governos na construção de um projeto político democrático. A noção de política usada aqui não é restrita à implementação de programas sociais, mas refere-se à capacidade dos atores sociais, políticos e econômicos de formular diretrizes e um projeto de nação, objetivando organizar a vida coletiva e promover o bem público. Envolve contradições entre a pactuação de um projeto do Estado democrático de direito,

16 À exemplo das teses cepalinas do dualismo centro-periferia e o conceito similar de desenvolvimento-subdesenvolvimento, no sentido em que ambos os pares opõem o atraso de uma estrutura produtiva ao avanço da outra (Rodríguez, 2009). A heterogeneidade da estrutura produtiva e a superabundância da força de trabalho reproduz um desemprego estrutural e o baixo nível de salários médios ou de renda *per capita*.

expresso na Constituição Federal de 1988, e as pressões externas dos agentes financeiros internacionais para uma reforma do Estado gerencial, centrada no controle dos gastos públicos, processo que caracterizei como "reconversão perversa" (Ivo, 2001), pelos constrangimentos da reforma de Estado, de caráter neoliberal, à implementação das políticas sociais universais pactuadas na Constituição de 1988.

A sociedade civil brasileira, das décadas de 1970 e 1980, viu emergir novos atores sociais coletivos: o novo sindicalismo, os novos movimentos sociais urbanos e o movimento social no campo; as pressões de organizações não governamentais, que se expandem desde 1986; a ação dos intelectuais, da Igreja, dos partidos de esquerda de oposição ao regime militar na formação de uma opinião pública crítica ao regime autoritário, o papel da imprensa, bem como a formação de um novo empresariado paulista moderno, produtor de bens de capital, constituído no governo Geisel. Esses novos atores começam a se autonomizar e organizar na formulação das políticas assentadas nos princípios de liberdades políticas e civis e na ampliação de um projeto de expansão de direitos sociais universais para a cidadania social.

Num contexto de grande politização das relações sociais, o Estado nacional amplia o seu papel modernizador de promotor do progresso técnico para constituir-se em instância processadora de conflitos dos distintos grupos de interesses da sociedade civil, que pressionam por reconhecimento e acesso a direitos civis, políticos e sociais associados a um projeto político nacional de liberdades democráticas mais inclusivo. A alta mobilização dos atores sociais, no período de redemocratização nacional dos anos 1980, encaminhou mudanças institucionais importantes da perspectiva dos direitos da cidadania, consolidadas na Constituição Brasileira de 1988.

Entre redemocratização nacional e contrarreforma neoliberal: a "reconversão perversa" das políticas nos anos 1990

Na contramão da historicidade dos atores sociais organizados em favor da democratização da sociedade brasileira, fortalece-se, no âmbito

internacional, desde meados dos anos 1970, mas com maior poder de pressão nos anos 1980, um movimento político-ideológico de contrarreforma do *welfare*, sob a hegemonia de setores do capitalismo financeiro internacional. Tal movimento contrapõe-se frontalmente aos pilares do Estado de bem-estar em muitos países, e teve efeitos graves nos países latino-americanos, como o Brasil, marcados por uma estrutura social de enormes desigualdades sociais, alta segmentação da proteção social e um elevado contingente demográfico de cidadãos brasileiros em condições de vulnerabilidade social e extrema pobreza.

As oposições neoliberais ao pacto redistributivo do Estado ou aos regimes de bem-estar, manifestas nas reformas do Estado, nos países, expressam contradições clássicas entre liberais e socialistas desde o pós-guerra[17]. Essas forças neoliberais postulam uma liberalização dos mercados e um processo de "remercantilização" da sociedade e do Estado (Esping-Ansersen, 1990), que compõem o "conflito redistributivo" interclasses.

O diagnóstico conservador da governabilidade para a América Latina, consolidado no relatório *The crisis of democracy* (1975), de Michel Crozier, Samuel Huntington e Joji Watanuki, encomendado pela Comissão Trilateral, orientou teses e consolidou formas de intervenções institucionais nos países, funcionais aos interesses do capitalismo global[18], no período, de acordo com dados da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 1981). O Brasil combinou princípios e valores democráticos e de justiça redistributiva – expressos na Constituição de 1988 – com processos técnicos do Estado reformado, nos anos 1990, orientado para o ajuste fiscal, segundo uma ideologia

17 Em que pesem as reconhecidas diferenças entre liberais e neoliberais, enquanto os primeiros defendem liberdades individuais, pluralismo e livre mercado, o neoliberalismo opõe-se aos princípios da redistribuição do Estado de bem-estar, em favor dos segmentos privados, da entrada do capital estrangeiro e da livre circulação de capitais pelo capital financeiro, num processo de remercantilização da vida coletiva.

18 Articulando os países do Norte, especialmente Estados Unidos e países da Europa, e da Ásia, em particular o Japão.

de gestão empresarial na eficácia dos gastos, liberalização do mercado e desregulando as relações entre capital e do trabalho, já nos anos 1990.

As teses conservadoras sobre "a crise da democracia na América Latina" (1975), que analisei (Ivo, 2001), consideram os pilares distributivos do *welfare* como fatores de ingovernabilidade dos Estados nacionais, que, segundo aquele relatório, resultam da incontrolabilidade fiscal e das tendências inflacionárias determinadas pelas pressões das demandas crescentes sobre os governos, num ambiente democrático. Ademais, questionam o caráter intervencionista do Estado nacional, que, ainda segundo o mesmo diagnóstico, constitui-se um obstáculo à livre circulação do mercado, agora globalizado. Associadas ao diagnóstico de um desequilíbrio fiscal crônico, essas teses de 1975, ratificadas no relatório da OECD (1981), sugerem medidas restritivas à democracia social, fundamentando reformas do instituto da previdência social e reorientando as políticas sociais para o mercado e para alocação de mínimos sociais, enfatizando as políticas macroeconômicas de austeridade fiscal, combate à inflação e liberação de fronteiras para o livre trânsito de capitais, especialmente o financeiro.

O contexto da década de 1990, expressa, portanto, uma antinomia entre o projeto de democratização nacional, formulado pela mobilização de diversos atores nacionais na década de 1980, em favor dos direitos sociais da cidadania e a instauração de um Estado democrático de direito; e a pressão dos agentes econômicos internacionais e nacionais, sobre o setor financeiro dos governos, operada através de regulações dos bancos centrais dos países, comprometendo-os com o ajuste das contas públicas e a restrição aos gastos sociais[19].

Essa reforma rompe com os fundamentos políticos democráticos e redistributivos, acordados na Carta Constitucional de 1988, assentados em valores de justiça e bem-estar social e direitos universais da cidadania, e reorienta-se ideologicamente para um Estado gerencial reformado, no controle das contas públicas, e, no âmbito do liberalismo

19 Ver síntese em Lavinas e Gentil (2020).

social dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), para a adoção de políticas de assistência pró-pobres de caráter focalizado, despolitizando o conflito redistributivo interclasses.

O confronto entre os novos princípios do Estado gerencial de caráter neoliberal e aqueles relativos ao Estado social democrático é mediado por um processo de seletividade estrutural que opera no interior do gerenciamento das políticas do governo, reconvertendo os princípios democráticos e redistributivos em favor de uma mercantilização via austeridade da dívida pública e outras estratégicas de configuração das políticas públicas, via a privatização de serviços na área de educação e saúde, cortes de serviços e limites de gastos sociais públicos, parcerias público-privadas, refilantropização da área social via a desoneração de impostos para setores empresarias etc.[20], neutralizando o alcance das políticas de bem-estar e os princípios norteadores da prestação dos bens e serviços públicos.

Reversão dos pilares do Estado social e o desenvolvimento local

Tal orientação produziu uma ruptura da coalizão nacional-desenvolvimentista que vigorou até os anos 1970 – entre Estado, elites empresariais e trabalhadores assalariados urbanos –, neutralizou o papel político e redistributivo desempenhado pelo Estado nacional na década de 1980, como mediador dos conflitos da sociedade civil; neutralizou muitas lutas da sociedade civil organizada na década de 1980, especialmente políticas sob protagonismo sindical, na área do trabalho.

O Estado nacional reformado dos anos 1990, como gestor do ajuste fiscal, exerceu, portanto, um poder coercitivo sobre demandas sociais,

20 A respeito dos ciclos democráticos ver: Dagnino e Tatagiba (2007). Luzuriaga e Bahia (2017) analisam as consequências da política liberal para o setor de saúde na América Latina e mostram como as políticas liberais impõem mecanismos de mercado às políticas sociais e realizam o corte dos gastos sociais e a adoção gestão nos moldes empresariais. Lavinas e Gentil (2020) demonstram a captura dos programas sociais por mecanismos de financeirização e endividamento das famílias.

convertendo os princípios universalistas dos direitos sociais da Constituição Brasileira de 1988 em ações estratégicas e focalizadas de combate à pobreza, pela via prioritária de programas de assistência, deslocadas do universo do trabalho[21]. Essa reversão neutralizou a temática da justiça redistributiva, e é reorientada para o tema "dos procedimentos" e da eficácia na alocação – elegibilidade –, distribuição e controle dos benefícios sociais, implementados por uma burocracia estatal que se dividia entre setores comprometidos com a garantia de direitos sociais universalizais; e setores governamentais empenhados na aplicação de um rigoroso ajuste das contas públicas, de modo a limitar e desestimular a demanda e frear a tendência de expansão dos benefícios.

No âmbito dos territórios e das economias locais, os programas de transferência de renda dinamizaram os mercados locais e articularam os atores locais em escalas e arranjos nacionais e mesmo transnacionais. Em sentido inverso, os agentes multilaterais e corporativos atuam diretamente nesses territórios, no campo e nas cidades, num movimento combinado de externalização e internalização na dinâmica produtiva nos territórios, pela implantação de projetos de infraestrutura, implantação e expansão da produção agrícola das *commodities* e a criação de megaeventos como propulsores estratégicos de atração de investimentos e desenvolvimento da economia das cidades.

A combinação conflitiva entre os interesses dos moradores locais e aqueles dos empreendedores externos, sob a chancela dos governos nos territórios, gera um conflito de saberes relativos à noção de "desenvolvimento", que implica formas de dominação, mas também acordos entre agentes, agravando, muitas vezes, processos de espoliação desses agentes externos sobre as comunidades territoriais, a depender da capacidade de organização e de resistência desses agentes locais mobilizados.

21 Ver em: Theodoro e Delgado (2003); Ivo (2001, 2004). Sobre a centralidade da assistência nas políticas sociais, ver em: Midaglia e Villegas (2019).

A reversão desses processos de reestruturação e dominação dos territórios depende da capacidade de mobilização e pressão da população atingida em seus direitos, nos territórios, e em escalas mais amplas pela externalização das denúncias na ordem pública – opinião pública –, e pela via da justiça e da representação pública. Mesmo assim, diante das grandes corporações econômicas externas associadas à estratégia dos governos, dificilmente as comunidades afetadas conseguem impedir a implantação desses programas de reestruturação urbana ou implantação de polos estratégicos de desenvolvimento. Milton Santos (1999) mostra como a introdução dessas ações impactantes nos territórios, se constituem numa categoria de "eventos", capaz de unir o mundo, o lugar, o tempo e o espaço. Para ele, esse "[...] tempo empírico encarna nos trabalhos científico e político a possibilidade de futuro realizáveis" (Santos, 1999).

Assim, as políticas de "desenvolvimento local" de caráter endógenos – econômico e social, local e regional – podem se abrir à inovação, mas recolocam novos constrangimentos e espoliação de agentes econômicos sobre a ordem sociocultural e econômica pré-existente – o "território usado", na definição de Milton Santos (1999) – e na relação com recursos da natureza, no território nacional e local.

O ciclo expansivo das políticas sociais e um novo desenvolvimentismo no Brasil (2004-2016)

Durante o período de 2004-2016, observou-se no Brasil a aplicação de um conjunto de políticas sociais que consolidam uma nova modalidade de intervenção social do governo no enfrentamento da pobreza, com grande potencial inclusivo à dinâmica mercantil, contemplando, especialmente, o segmento dos trabalhadores informais[22].

22 Há uma vasta literatura sobre as mudanças das políticas sociais no Brasil, especialmente a partir dos governos Lula e Dilma Rousseff e sobre a natureza da questão social. Ver: Bichir (2016); Cimadamore, Ivo, Midaglia e Barrantes (2019); Destremau

Elas melhoraram o consumo das famílias e o padrão de reprodução das classes populares e alteraram as relações políticas entre governo e beneficiários, apoiadas na distribuição de benefícios de renda, estabelecidos por critérios de racionalidade técnica da elegibilidade, ao mesmo tempo em que estabelecem, indiretamente, uma fidelidade passiva desse imenso "setor popular" com o Poder Executivo e com uma tecnocracia comprometida com a efetivação dos direitos constitucionais da cidadania. Um conjunto de políticas como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Previdência Rural, no Brasil, de caráter constitucional, a expansão do Programa Bolsa Família (PBF) de transferência de renda às famílias mais pobres, e outras políticas estruturais de emprego e renda, como os sucessivos aumentos do salário-mínimo e a maior formalização do mercado de trabalho, contribuíram para a redução das desigualdades de renda no país, alterando padrões históricos de desigualdades sociais e de renda no Brasil, mais particularmente nos estratos mais baixos da pirâmide de renda.

O PBF, nos dois mandatos do presidente Lula (2003-2010) e no primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff (2011-2014), expandiu-se e consolidou-se mais que dobrando o gasto público a ele atrelado, que passou de 0,2% a 0,5% do Produto Interno Bruto (PIB), aproveitando o ambiente de crescimento econômico favorável. O PBF evoluiu de 3,6 milhões de famílias beneficiadas, em 2003, para 14 milhões de famílias, ou quase 50 milhões de pessoas, em 2014, o que significa que ele incorporou um quarto da população brasileira, na sua grande maioria, excluída dos direitos sociais[23].

A expansão do gasto social, no Brasil, nos últimos 13 anos, favoreceu o desenvolvimento de um modelo híbrido que combinou uma agenda

e Georges (2017); Druck e Filgueiras (2007); Georges, Rizek e Ceballos (2014); Ivo (2004, 2008); Jaccoud (2005); Lavinas (2014); Lavinas e Gentil (2020); Luzuriaga e Bahia (2017); Marques e Mendes (2006); Mota (2017); Telles (1996) e muitos outros.

23 Em abril de 2021, o Programa Bolsa Família contemplou um total de 14,5 milhões de famílias no Brasil, cerca de 67,1 milhões de pessoas, pouco mais de um terço da população nacional – estimada em 213 milhões de pessoas, em 2021.

democrática favorável à desconcentração da renda na base da pirâmide através das transferências de renda direta aos estratos de renda dos mais pobres, reunindo programas de natureza distinta: aqueles de cunho universalista, como a cobertura da previdência social rural a setores vulneráveis; o aumento do valor do salário-mínimo e os programas de transferência de renda às famílias extremamente pobres, com expansão da cobertura, que se institui num mecanismo de proteção inédito no Brasil para os trabalhadores e suas famílias em condição de pobreza extrema.

A criação dessa rede de proteção para os segmentos extremamente pobres consolida uma percepção de que o país alcançara uma nova era de "universalização" na proteção das famílias extremamente pobres e carentes de recursos, fora das áreas sensíveis da seguridade social, beneficiando grande parte dos setores desprotegidos do mercado de trabalho informal – os autônomos – com rendas extremamente baixas. A eficiência na implementação e expansão desse programa, conquanto opere mecanismos de equidade nos estratos de renda mais baixos, se orienta segundo uma nova racionalidade operacional, de caráter estratégico, na focalização sobre os mais pobres, assentados numa base de informações sociais – o Cadastro Único (CadÚnico) – cujo processamento segue critérios técnicos gerenciado por uma tecnocracia comprometida com a aplicação "justa" e eficiente de benefícios no combate à pobreza e às desigualdades, afastando-se dos velhos mecanismos clientelistas que caracterizavam a política da assistência no Brasil. Essa modalidade de intervenção altera as velhas relações de tipo assistencialista-clientelista, priorizando uma racionalidade burocrática na distribuição de benefícios pelos novos agentes públicos comprometidos com políticas de Estado na área da assistência[24]. No entanto, a dinâmica operativa desse programa, dissociada de mecanismos de negociação e representação política, implica novas lealdades entre os beneficiários e o governo, gerando o que chamo de "fidelidade passiva",

24 Na base local, no entanto, os "velhos/novos" agentes mesclam-se e geram novas capilaridades, como informam estudos qualitativos locais.

que alimenta uma nova cidadania social diretamente atrelada ao governo no acesso e acompanhamento da renda concedida e ao consumo.

Considerando o conjunto das políticas sociais aplicadas no período de 2003 a 2016, constata-se que o aumento da renda dos estratos mais baixos da pirâmide de renda não resultou apenas desses programas de transferência de renda, mas de um conjunto de políticas macroestruturais de valorização do salário-mínimo, formalização do mercado de trabalho e acesso ao crédito dos setores populares, que juntas propiciaram mobilidade social entre as frações de renda extremamente baixas e tiveram, ao mesmo tempo, um efeito positivo de dinamizar o mercado interno e melhorar as rendas das famílias – ver Ministério da Previdência Social (Brasil, 2015)[25]. A ênfase conferida a esses programas na redução das desigualdades contribui para legitimar o acerto da focalização como política social adequada e sedimentar os princípios de um liberalismo social.

O aumento do valor do salário, nesse período, alcançou as aposentadorias e pensões. A maior formalização do emprego e o estímulo ao crédito das classes populares alavancaram o consumo doméstico e contribuíram para o crescimento a dinamização do mercado interno. O efeito conjugado das ações de assistência, previdência e valorização do mercado de trabalho, além de outros programas que colaboram para a mobilidade social, como a abertura do crédito educativo aos estratos de renda mais baixa, acabaram por configurar um novo padrão desenvolvimentista redistributivo, sob protagonismo do Estado em favor dos setores mais pobres.

A inclusão de 14 milhões de famílias em políticas de transferência de renda forma novas subjetividades nos sujeitos beneficiários e projeta-se em expectativas crescentes de pertencimento social e institucional, sobretudo nas novas gerações de beneficiários dessas políticas. Indiscutivelmente, essas ações públicas combinadas para os segmentos

25 Dados do Ministério da Previdência Social (Brasil, 2015) explicitam a evolução recente da proteção previdenciária e seus impactos sobre o nível de pobreza (Brasil, 2015, p. 3-12).

de renda mais baixa alteram o patamar da política, constroem novas demandas e pressionam para uma ampliação de expectativas das novas gerações de beneficiários para a expansão dos direitos de cidadania e acesso a bens públicos.

No entanto, em 2013 e 2014, a crise econômica internacional de 2008 alcança o Brasil e favorece a retomada de uma agenda conservadora, radicalizando a competição entre dois projetos para o Brasil: o de neodesenvolvimentismo, que envolveu maior regulação do Estado no âmbito do capital e do trabalho; e outro mais favorável aos interesses de grandes corporações internacionais. Rompe-se, assim, o pacto prevalecente entre Estado e sociedade em torno de um amplo consenso favorável a um liberalismo social orientado para os segmentos mais pobres e implantado prioritariamente pelos governos do PT, no Brasil, até 2010. A reversão das políticas sociais brasileiras a partir de 2015 representa a desconstituição da ordem social firmada pela Constituição Brasileira de 1988, no Brasil[26], e os termos de um liberalismo social assentado no pacto da "luta contra a pobreza".

Quando a estrutura de renda do país foi alterada, no sentido de maior inclusão social dos estratos mais pobres à economia e às políticas sociais, muda-se o patamar da política. As famílias que vivenciaram os benefícios sociais sabem o que a sua inclusão nesses programas representou em termos de alívio do seu orçamento doméstico e acesso aos benefícios sociais. As gerações de jovens que crescem no usufruto desses benefícios já os consideram "direitos naturais" e projetam expectativas como obrigações públicas: acesso ao ensino superior, consumo moderno etc. Portanto, a mudança na base social e microeconômica, resultante da implementação de políticas de transferência de renda e de acesso ao crédito, implicou mudanças na estrutura social dos estratos

26 Ver o programa do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), "Uma ponte para o futuro" (2015); o programa social do governo Temer, "Travessia Social"; e, finalmente, a Emenda Constitucional nº 95, de 15 dezembro de 2016, que institui um novo regime fiscal no âmbito dos orçamentos fiscais e da seguridade social da União, que congela os gastos federais por 20 anos.

de renda mais baixa, criou autoestímulo de mobilidade no acesso ao consumo e a prestações sociais não diretamente econômicas, como o acesso à educação e aos serviços e a políticas afirmativas.

A violência do Estado no desmonte da democracia social

A convergência da crise econômica com a crise política e institucional, no período de 2015, radicaliza a doxa[27] neoliberal, provocando uma crise institucional e política que levou à destituição da presidência em 2016, gerando uma "crise de autoridade do governo" e da democracia, com a implantação de reformas constitucionais conduzidas por setores ultraliberais. O mercado e os rentistas dão as cartas livremente, acelerando as privatizações do patrimônio público dos brasileiros para megaempresários internacionais e banqueiros interessados em adquirir bens públicos[28] e as riquezas naturais[29] brasileiras.

A segunda linha de atuação age diretamente na destituição violenta dos direitos dos trabalhadores e de incremento das políticas públicas sociais de caráter temporário e emergencial. Ademais, legaliza essas ações restritivas pela Proposta de Emenda à Constituição (PEC) do Teto dos Gastos Públicos e pelas reformas trabalhista e da previdência. Incrementa o (des)financiamento do ensino superior; altera o marco regulatório do petróleo; define novas taxas de juros para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)... Essas mudanças se fundamentam na doxa neoliberal do risco de ingovernabilidade

27 A doxa neoliberal refere-se a um conjunto de argumentos ou narrativas do senso comum utilizados para persuadir as pessoas a mudanças pró-mercado. Abarca argumentos político-ideológicos favoráveis ao livre mercado e contrário aos pilares do Estado social.

28 Setores Caixa Seguridade, Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), Eletrobras, Petrobras, portos, aeroportos, estradas e ferrovias, retirando as prerrogativas da Petrobras na operação dos blocos em exploração do pré-sal (Noblat, 2016).

29 Suspensão de demarcação de terras indígenas; venda de terras a estrangeiros; e o polêmico marco de licenciamento ambiental.

em razão do "déficit fiscal". O Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (Brasil, 2017), no entanto, contradiz o Tribunal de Contas da União (TCU), que informou a existência de um déficit previdenciário que somava R$226,9 bilhões, em 2016. Em vários trechos desse documento, o relator argumenta que as projeções sobre o tema, apresentadas pelo governo, não estão de acordo com a realidade e que elas foram construídas para justificar uma reforma que ele classificou como "drástica"[30].

A radicalização das políticas de austeridade produziu um grave processo de dessocialização da vida econômica e social, com o desemprego atingindo patamares elevados[31]. Esse aumento reduz a capacidade de organização e negociação dos trabalhadores, constrangidos por políticas redutoras do valor do salário, pela instabilidade nas regras de contratação e maior demissão dos trabalhadores. Esses constrangimentos configuram formas coercitivas de violência do Estado, desfavoráveis à cidadania social.

Um terceiro âmbito de atuação se caracteriza pelas barganhas do governo com a Frente Parlamentar da Agropecuária – os ruralistas[32] –, como forma de blindar o presidente Temer das acusações de corrupção e ameaça de *impeachment* feitas pelo Ministério Público Federal. Essas barganhas, frontalmente contrárias ao interesse público nacional, envolveram a flexibilização das regras para licenciamento ambiental, a liberação de agrotóxicos e a venda de terras para estrangeiros, afetando direitos dos povos indígenas. Seguindo esse leque de concessões, e com base em medida provisória, o governo refinanciou as dívidas dos ruralistas com o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural),

30 Ele declara, em 23 de outubro de 2017, que "tecnicamente, é possível afirmar com convicção que inexiste *déficit* da Previdência Social ou da Seguridade Social".

31 Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a taxa de desemprego no Brasil nos últimos 10 anos atingiu o maior índice em 2020, alcançando uma taxa de 14,4% e 14,5 milhões de pessoas, tendo caído no último trimestre de 2021 para 11,6%, em torno de 12 milhões de pessoas, em razão das contratações do final do ano. No entanto, a renda real recebida pelos trabalhadores voltou a cair na média para R$ 2.444,00, o menor nível da série histórica, iniciada em 2012 (Vieceli, 2022).

32 Uma base composta de 211 deputados e 23 senadores de diferentes partidos.

renunciando a 10 bilhões de reais de arrecadação nos próximos anos, e gerando, ao mesmo tempo, um déficit no custeio da aposentadoria dos trabalhadores rurais. Por fim, em 6 de outubro de 2017, o governo chegou ao limite, alterando as regras que caracterizam o "trabalho análogo ao de escravo" e atualizando o cadastro de empregadores que tenham submetido trabalhadores a tal condição, atos do governo que foram altamente criticados pelas organizações internacionais.

Considerações finais

Vistos em conjunto os ciclos da política brasileira desde os anos 1990 até o contexto atual de radicalização da doxa neoliberal, desdobrou-se em movimentos mais ou menos assimétricos de avanços e recuos: (i) nos anos 1990, no mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, observa-se uma reconversão da perspectiva constitucional universalista para ações estratégicas focalizadas sobre os mais pobres – abarcando 3 milhões de famílias –, de caráter flexível e subordinado ao contingenciamento dos gastos públicos; (ii) segue-se um período de reabilitação do Estado social nos dois mandatos do presidente Lula, especialmente no seu segundo mandato, entre 2007 e 2010, que combinou crescimento com distribuição, implantando um liberalismo social híbrido, que conciliou elementos de regulação do trabalho, típicos do Estado desenvolvimentista dos anos 1960 – melhoria do emprego e renda – com políticas sociais focalizadas sobre os mais pobres, com cobertura progressiva e expressiva em todo o território nacional; (iii) na sequência, o país experimentou o contexto de crise econômica internacional e fragilidade das relações entre setores público e privado internos, quando a crise internacional alcança a economia brasileira, entre 2011 a 2014 – o primeiro mandato da presidenta Dilma –, que se aprofundou no início do segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff, num acirramento do conflito político que culminou num golpe legislativo controverso e sem mérito constitucional, o polêmico *impeachment* da presidente, em 31 de agosto de 2016, apoiado por deputados amedrontados com

as denúncias de corrupção e por uma oposição do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que não aceitou o resultado das eleições de novembro de 2014.

O estatismo neodesenvolvimentista, praticado entre 2003-2016, combinou políticas keynesianas – como as de melhoria de emprego e renda – com um reformismo liberal em favor de políticas de equidade para os setores mais pobres e vulneráveis e políticas de reconhecimento social identitários para grupos minoritários. A transição entre os governos Lula e o governo Dilma mantém um continuísmo programático, mas uma descontinuidade nas relações entre os setores público e privado, com a adoção, pelo governo Dilma Rousseff da Nova Matriz Econômica (NME), caracterizada por políticas mais intervencionistas de regulação do capital, e políticas de ajustes aos direitos dos trabalhadores, sob elevada pressão da oposição, gerando uma forte instabilidade política.

O ciclo de transição iniciado pelo presidente Michel Temer (2016-2017) afronta a democracia social em três direções: a) na abertura desenfreada para o mercado, e venda do patrimônio nacional às grandes corporações internacionais, comprometendo parte da soberania nacional; b) na destituição dos direitos sociais e da legislação trabalhista, submetendo os trabalhadores a políticas repressivas de subordinação servil; e c) no sequestro de grande parte do fundo público para setores do agronegócio brasileiro, em troca de blindagem do presidente para escapar às denúncias de corrupção feitas pelo Ministério Público Federal.

O neodesenvolvimento social brasileiro mostrou que os dispositivos de proteção social de parte relevante da população do país só são capazes de serem impulsionados por um papel decisivo do Estado nacional, no fortalecimento das políticas sociais públicas e de garantia dos bens públicos e naturais, fator que colide com a doxa neoliberal de abertura das fronteiras econômicas em favor das grandes corporações econômicas internacionais.

A integração do Brasil na ordem mundial como produtor de *commodities* reorganizou o setor produtivo nacional e produziu uma reacomodação interclasses, reforçando o "velho/novo" poder do agro-

negócio associado ao mercado internacional de *commodities*, concomitante a um processo interno de desindustrialização. Esse período caracteriza-se pela destituição violenta dos pilares de garantias de direitos sociais e insegurança das regras democráticas, que organizam e processam a vida pública e social. Essa destituição das garantias dos direitos sociais, embora operacionalizada segundo dispositivos legais, representa intervenções de caráter socialmente regressivas, que eliminam as regulações civilizatórias da vida moderna e os pilares da Constituição Brasileira de 1988, o que significa assumir a "barbárie do capitalismo", em favor de uma elite rentista vinculada aos grandes interesses do mercado internacional, associados ao segmento "moderno/atrasado" do Estado brasileiro, o "novo/velho" setor do agro brasileiro.

A desorganização das regulações civis, com atos contraditórios dos principais poderes do país, constrói uma versão perversa do que há de pior da cultura política nacional, combinando o liberalismo econômico sem fronteiras, o conservadorismo político sustentado pelos setores do agronegócio no legislativo e o aparelhamento ideológico do executivo nacional em relação aos costumes, sem quaisquer freios republicanos, que, desde o ano 2019, possibilitou a instauração de um governo disfuncional e distópico de desorganização do Estado brasileiro e adoção de um fascismo social.

Parafraseando as palavras de Loïc Wacquant (2012, p. 512)

> [...] essa inclinação 'direitizante' não se parece nem com o Estado minimalista do liberalismo do século XIX, nem com o Estado [...] da governamentalidade do neoliberalismo, mas sim com um Estado-centauro, que exibe rostos opostos dos dois extremos da estrutura de classes.

Para Wacquant (2012), o neoliberalismo existente exalta o *laissez faire et laisez passer* para os dominantes e se mostra punitivo e restritivo sustentado num *workfare* fiscalizador para as populações já vulnerabilizadas, aprofundando a "violência destruidora" da sociedade brasileira, que se agrava na brutalidade do rebaixamento das condi-

ções de trabalho e destruição dos direitos securitários, no crescimento do desemprego e no trabalho compulsório, além de uma sociabilidade cada vez mais violenta.

Como o mercado de trabalho se constitui no principal mecanismo de inserção social, obtenção da renda e proteção, a fragilização nas formas de inserção ao trabalho promove níveis de vulnerabilidade social mais severos, manifestos pelo desemprego latente e o subemprego e, também, nas sucessivas precarizações e terceirizações, além de outras formas mais degradantes, como o trabalho infantil e o trabalho análogo ao de escravo.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a taxa nacional de desocupação no país no primeiro trimestre de 2019 foi de 12,7%, e as maiores taxas de desocupação estão distribuídas entre as regiões Norte e Nordeste do Brasil, ficando a Bahia em segundo lugar com uma taxa de 18,3%, que corresponde a um total de 1,282 milhão de baianos, só sendo ultrapassado pelo Amapá, com uma taxa de 20,2% no período. A população "desalentada", ou seja, aquela que desistiu de procurar emprego, chegou a 4,8 milhões e bateu recorde no primeiro trimestre de 2019. Desse total, 60,4%, ou 2,9 milhões, estavam concentrados no Nordeste. A taxa combinada de subocupação por insuficiência de horas trabalhadas e desocupação também foi recorde no Nordeste (26,4%), Norte (20,7%), Sudeste (18,1%) e Centro-Oeste (15,1%), sendo que as maiores taxas estaduais estavam na Bahia (31,1%), Amapá (30,7%), Piauí (30,5%), Sergipe (28,5%) e Maranhão (25,7%).

Além da precarização do trabalho e o desemprego serem mais acentuados nas regiões Norte e Nordeste do Brasil, as mulheres e as pessoas autodeclaradas pretas e pardas aparecem em desvantagem: as mulheres continuam sendo maioria na população de "desocupados", com uma taxa nacional de 52,6%. Em termos regionais, a taxa de desocupação das mulheres da Região Nordeste e Norte apresentou as estimativas mais elevadas (17,5% e 16,9%, respectivamente) e a da Região Sul a mais baixa (10,1%). Os pretos e pardos representavam 63,9%

dos desocupados no Brasil no primeiro trimestre de 2019, enquanto os brancos representavam 35,2% dessa distribuição (IBGE, 2019).

Esses dados ratificam uma inércia estrutural da desocupação e precarização do mercado de trabalho, produtoras das desigualdades sociais, com posições mais graves e desfavoráveis para pretos e pardos do que para brancos no mercado de trabalho, e mais precarizadas para as mulheres que para os homens. Esse mal-estar social agrava e amplia as desigualdades sociais e promove um processo de dessocialização da vida e trabalho de um imenso contingente de famílias de trabalhadores, que sobrevivem em condições de extrema vulnerabilidade social. Demonstra também que os esforços de melhoria de renda via a ampliação dos benefícios de transferência de renda às famílias representam um esforço extraordinário de melhorar o orçamento das famílias, mas não conseguem resolver a inércia estrutural de precarização das condições de vida e trabalho dignos.

Referências

BAUMAN, Zygmunt. *Danos colaterais*: desigualdades sociais numa era global. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

BICHIR, Renata Mirandola. Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 104, p. 111-136, mar. 2016.

BÓGUS, Lucia; YASBEK, Maria Carmelita; BELFIORE-WANDERLEY, Mariangela (org.). *Desigualdade e Questão Social*. 2. ed. São Paulo: EDUC, 2000.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a contabilidade da previdência social. *Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social*. Brasília, DF: Senado Federal, 26 out. 2017. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/539169. Acesso em: 5 nov. 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. *Decreto –Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943*. Aprova a consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, 1943. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452compilado.htm. Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Secretaria de Políticas de Previdência Social. Evolução recente da proteção previdenciária e seus impactos sobre o nível de pobreza. *Informe de Previdência Social*, Brasília, DF, v. 27, n. 11, p. 3-12, nov. 2015.

CARDOSO, Adalberto. *A construção da sociedade do trabalho no Brasil*: uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CARVALHO, José Murilo de. Entrevista. *In*: CARVALHO, José Murilo de; COSTA, Jurandir Freire; RIBEIRO, Renato Janine; MATTA, Roberto da (org.). *Quatro autores em busca do Brasil*: entrevistas a José Geraldo Couto. Entrevistador: José Geraldo Couto. Rio de Janeiro: Rocco, 2000. p. 9-29.

CIMADAMORE, Alberto; IVO, Anete Brito Leal; MIDAGLIA, Carmen; BARRANTES, Alexandra (org.). *Estados de Bien Estar, Derechos e Ingresos Basicos en America Latina*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores, 2019. v. 1.

CROZIER, Michael J.; HUNTINGTON, Samuel P.; WATANUKI, Joji. *The Crises of Democracy*: report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission. New York: New York University, 1975.

DAGNINO, Eveline; TATAGIBA, Luciana (org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

DESTREMAU, Blandine; GEORGES, Isabel (dir.). *Le care, face morale du capitalisme*: assistance et police des familles en Amérique latine. Bruxelles: Peter Lang, 2017. (Action Publique, v. 15).

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luiz Antônio Mattos. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. *Revista Katálisis*, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 24-34, jan./jun. 2007.

ENGELS, Friedrich. *As guerras camponesas na Alemanha*. São Paulo: Grijalbo, 1977.

FRANCO, Maria Sylvia Carvalho. *Homens livres na ordem escravocrata*. 3. ed. São Paulo: Ed. Kairós, 1983. (Prismas, 3).

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. *A Travessia Social*: uma ponte para o futuro. Brasília, DF: FUG: PMDB, [2016]. Disponível em: https://complemento.veja.abril.com.br/pdf/TRAVESSIA%20SOCIAL%20-%20PMDB_LIVRETO_PNTE_PARA_O_FUTURO.pdf. Acesso em: 19 nov. 2016.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. *Uma ponte para o futuro*. Brasília, DF: FUG: PMDB, 29 out. 2015. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3359700/mod_resource/content/0/Brasil%20-%20Uma%20ponte%20para%20o%20futuro%20Funda%C3%A7%C3%A3o%20Ulysses%20Guimar%C3%A3es.pdf. Acesso em: 19 nov. 2016.

GEORGES, Isabel Pauline Hildegard; RIZEK, Cibele Saliba; CEBALLOS, Marco. As políticas sociais brasileiras: o que há de novo? *Caderno CRH*, Salvador, v. 27, n. 72, p. 457-461, 2014.

GUIMARÃES, Alberto Passos. *As classes perigosas*: banditismo urbano e rural. Rio de Janeiro: Graal, 1981.

IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul de. *Relações sociais e serviço social no Brasil*: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo: Cortez, 1996.

IBGE. Coordenação de Trabalho e Rendimento. *Indicadores IBGE*: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: primeiro trimestre de 2019. Brasília, DF: IBGE, 2019. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=downloads. Acesso em: 12 jan. 2022.

IVO, Anete Brito Leal. A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 57-67, 2004.

IVO, Anete Brito Leal. *Metamorfoses da questão democrática*: governabilidade e pobreza. Buenos Aires: CLACSO: ASDI, 2001.

IVO, Anete Brito Leal. *Viver por um Fio*: pobreza e políticas sociais. São Paulo: Annablume, 2008. (Trabalho e contemporaneidade).

JACCOUD, Luciana de Barros (org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília, DF: IPEA, 2005.

KOWARICK, Lúcio. *Trabalho e vadiagem*: a origem do trabalho livre no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1987.

KRAYCHETE, Gabriel. *Economia dos setores populares*: o trabalho para além da norma salarial. São Leopoldo: Oikos, 2021.

LAVINAS, Lena; GENTIL, Denise. Política social no século XXI: armadilhas da inclusão pela financeirização. *In*: ALMADA, Jonathan; JABBOUR, Elias; PAULA, Luiz Fernando de (org.). *Repensar o Brasil*. Rio de Janeiro: AMFG, 2020. p. 312-339.

LAVINAS, Lena. La Asistencia Social en el Siglo XXI. *New Left Review*, Madrid, v. 84, p. 7-48, feb. 2014.

LUZURIAGA, Maria José; BAHIA, Lígia. Procesos de expansión y límites a la privatización de la atención de la salud en América Latina: más allá de las tipologías. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 14, p. 1-12, 2017. Supl. 2.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. O social no governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 58-74, jan.-mar. 2006.

MIDAGLIA, Carmen; VILLEGAS, Belen. La asistencia social y su papel en la protección regional: el caso uruguayo. *In*: CIMADAMORE, Alberto; IVO, Anete Brito Leal; MIDAGLIA, Carmen; BARRANTES, Alexandra (org.). *Estados de Bien Estar, Derechos e Ingresos Basicos en America Latina*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores, 2019. p. 142-165.

MOTA, Ana Elizabete S. da. (org.) *O mito da assistência social*: ensaios sobre estado, política e sociedade. São Paulo: Cortez, 2017.

MYRDAL, Gunnar. *Asian drama*: an inequity into the poverty of nations. London: Penguin, 1977.

NABUCO, Joaquim. *O abolicionista*. Londres: Typographia de Abraham Kingdon e Ca., 1883. Disponível em: https://digital.bbm.usp.br/handle/bbm/4692. Acesso em: 21 dez. 2015.

NOBLAT, Ricardo. Venda de patrimônio público é uma afronta ao país. *Blog do Noblat*. [*S. l.*], 8 jul. 2016. Disponível em: http://noblat.oglobo.globo.com/artigos/noticia/2016/07/venda-do-patrimonio-publico-e-uma-afronta-ao-pais.html. Acesso em: 30 out. 2017.

OLIVEIRA, Francisco de. *A economia brasileira*: crítica à razão dualista. 2. ed. São Paulo: CEBRAP, 1976. (Seções CEBRAP).

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. *The welfare state in crisis*: an account of the Conference on Social Policies in the 1980s. Paris: OECD, Oct. 1981.

PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Tradução: Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Evolução política do Brasil*: ensaio de interpretação materialista da história brasileira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1933.

PRADO JÚNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1945.

RICÚPERO, Bernardo. Caio Prado e o lugar do Brasil no mundo. *In*: BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lília Moritz (org.). *Um enigma chamado Brasil*: 29 intérpretes e um país. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. p. 224-239.

RODRÍGUEZ, Octávio. *O estruturalismo latino-americano*. Tradução: Maria Alzira Brum Lemos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SANTOS, Milton. O território e o saber local: algumas categorias de análise. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, ano 13, n. 2, p. 15-26, ago.-dez. 1999.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça*: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SOUZA, Jessé. *A construção social da subcidadania*: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003. (Origem, 19).

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. *Uma história da desigualdade*: a concentração de renda entre os ricos no Brasil (1926-2013). São Paulo: Hucitec, 2018.

SPIX, Johann Baptist von; MARTIUS, Carl Friedrich Philipp von. *Viagens através do Brasil 1817-1820*. São Paulo: Edições Melhoramentos, 1968.

TELLES, Vera da Silva. Questão social: afinal, do que se trata? *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 4, p. 85-95, 1996.

THEODORO, Mário; DELGADO, Guilherme. Política social: universalização ou focalização: subsídios para um debate. *Políticas Sociais*: acompanhamento e análise, Brasília, DF, n. 7, p. 122-126, ago. 2003.

VALLADARES, Lícia. Cem anos repensando a pobreza (urbana) no Brasil. *In*: BOSCHI, Renato R. (org.). *Corporativismo e desigualdade*: a construção do espaço público no Brasil. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed., 1991. p. 81-112.

VIECELI, Leonardo. Taxa de desemprego recua para 11,6%, mas renda volta a cair no Brasil. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 28 jan. 2022. Mercado de Trabalho. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/01/taxa-de-desemprego-recua-para-116-mas-renda-volta-a-cair-no-brasil.shtml. Acesso em: 2 fev. 2022.

WACQUANT, Loïc. Três Etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente. *Caderno CRH*, Salvador, v. 25, n. 66, p. 503-518, set.-dez. 2012.

WORLD INEQUALITY DATABASE (WID.world). [*S. l.*], [20--]. Disponível em: wid.world/data. Acesso em: 17 set. 2019.

WORLD INEQUALITY REPORT 2018. [*S. l.*], 2018. Disponível em: http://wir2018.wid.world. Acesso em: 17 set. 2019.

CAPÍTULO 3

Recompondo uma trajetória de chegada até a rua: balanço da literatura e relato etnográfico[1]

Anna Raquelle Edington da Silva

Neste capítulo, busco analisar, de uma perspectiva etnográfica, a prática de "fazer a rua como moradia". Tomo por referência a recomposição da trajetória urbana de casa para a rua de Sabrina – "*uma pessoa boa, homossexual*" que

1 Este capítulo é fruto da minha dissertação de mestrado, *Pegue a visão*: *dinâmicas do fazer a rua como moradia na cidade de Salvador* (2020), defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU) na Universidade Federal da Bahia (UFBA), com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), sob a orientação de Fernando Ferraz e coorientação de Thais Troncon Rosa, aos quais agradeço as contribuições nas reflexões aqui apresentadas. A pesquisa de mestrado partiu de observações etnográficas que emergiram de forma inicial durante o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (Pibic/UFBA), realizadas entre 2007-2009, no projeto "Pobreza, desigualdade e democracia", coordenado pela professora Anete Ivo, com o apoio

"*foi travesti*" e faz a rua como moradia "*há bastante tempo*", tendo como enfoque central os nexos entre territórios, territorialidade, produção de subjetividade e cidade. Na construção desses nexos, dialogo com as noções de "racionalidade alternativa" (Ribeiro, 2005a), "tática" (Certeau, 2014) e "campo de possibilidades" (Velho, 1987), de modo que a chegada de Sabrina até a rua aparece como parte de um processo de construção da sua autonomia como sujeito frente a outros processos de violência e despossessão material, constituindo-se, portanto, como uma tática de perseverar na sua existência.

Metodológica e conceitualmente, a pesquisa que embasa este capítulo não partiu de enquadramentos teóricos que abordam a moradia na rua como experiência radical de exclusão nas cidades e nem de concepções prévias acerca do que é cidade, mas, antes, entendeu a prática de pesquisa como experimentação e como experiência do pensamento, ou seja, como forma de produção do conhecimento (Telles, 2010)[2]. Nesse sentido, em grande medida, a construção da metodologia de campo e das categorias analíticas da pesquisa se deram de

financeiro do CNPq e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb), e com o subprojeto "A construção da pobreza urbana: representações e estratégias dos 'pobres' frente à pobreza, a assistência e a proteção social e cívica" (Pibic/2006). "A construção da pobreza urbana: representações e estratégias dos 'pobres' frente à pobreza, a assistência e a proteção social e cívica". Destaco, desse modo, que a perspectiva em relação à rua apresentada aqui é devedora das reflexões construídas coletivamente no projeto citado, sob a coordenação da professora Anete Ivo, a quem agradeço não só pela iniciação nos caminhos da pesquisa, mas pelo privilégio de conviver com a sensibilidade, rigor, sagacidade e generosidade singular que marcam o seu pensamento e a sua prática acadêmica.

2 Certeau (2014, p. 159-161) propõe o deslocamento da "cidade-conceito", instaurada pelo discurso utópico e urbanístico, para as práticas urbanas organizadoras da "cidade habitada". Enquanto a primeira se degradaria juntamente com os discursos – a razão – e os profissionais enfermos que a instalaram, a segunda se proliferaria nas astúcias, nas táticas dos usuários, que jogam com as "ocasiões", insinuando uma "cidade transumante" (Certeau, 2014, p. 159) na cidade da racionalidade hegemônica e normativa, "urbanística, estatística ou administrativa" (Agier, 2011, p. 36).

forma concomitante, em um processo contínuo de alimentação e retroalimentação.

Acessar os(as) moradores(as) de rua foi uma das primeiras questões que a pesquisa de campo precisou enfrentar. Para tanto, investiu-se em formas de acesso que se traduzem, muitas vezes, em táticas de pesquisa, como sentar-se em uma praça pública e fumar (Martinez, 2011) ou realizar percursos a pé no centro da cidade (Frangella, 2005; Kasper, 2006). O uso dessas táticas interativas, no geral, não permite um planejamento estratégico da ação (Certeau, 2014), e, não raro, está submetida à "sorte da ocasião" (Martinez, 2011). Essa condição da pesquisa de campo refere-se à tensão entre circulação e permanência e são inerentes aos modos de vida que se constituem na rua, e que se traduzem pela extrema mobilidade e dispersão desses no espaço urbano (Frangella, 2005)[3].

Considerando essa perspectiva analítica e as características dos sujeitos estudados, o trabalho de campo foi iniciado em março de 2016 de forma exploratória, para, a partir dessa primeira inserção, produzir um campo empírico de pesquisa[4]. Nessa primeira etapa exploratória da pesquisa, fui compondo o campo a partir das fricções entre a minha presença e os sujeitos que fazem a rua como moradia no espaço urbano, ou seja, através da minha própria dinâmica e experiência na cidade de Salvador[5]. Algumas dessas fricções se transformaram em contatos,

3 A extrema mobilidade e dispersão dos(as) moradores(as) de rua no espaço urbano também é apontada como um dos maiores desafios enfrentados pelas pesquisas de caráter censitário, fato que acaba gerando um abismo entre as estimativas oficiais e o contingente real de sujeitos morando nas ruas das cidades.

4 Para produção e continuidade do trabalho de campo, contei com as preciosas contribuições da coorientadora Thais Troncon Rosa, especialmente depois da qualificação I, quando esbocei essa primeira fase do campo empírico da pesquisa, a qual chamamos de exploratória. Na qualificação I, as generosas contribuições de Paola Berenstein e Cibele Rizek também foram fundamentais para os desdobramentos do trabalho de campo e da pesquisa de forma geral.

5 No caso específico do campo exploratório com moradores(as) de rua nas ruas da cidade, um dos maiores desafios que enfrentei foi justamente essa separação entre trabalho/pesquisa e vida. Contribuiu para tal, sem dúvida, o fato de grande parte das minhas dinâmicas cotidianas envolverem o uso da rua, tanto como circulação quanto como espaço de lazer e de consumo.

os quais chamei de contatos ocasionais, por dependerem da "[...] própria decisão, ato e maneira de aproveitar a 'ocasião'" (Certeau, 2014, p. 46).

Ao longo do percurso de pesquisa, tive a oportunidade de escutar as inúmeras narrativas de trajetórias que, ao mesmo tempo, produzem a rua e são produzidas por ela. Além de Sabrina, cuja trajetória urbana recomponho aqui, dos contatos ocasionais realizados durante o campo exploratório, mais três deles se desdobram em "encontros de pesquisa"[6], de modo que realizei interlocuções de forma mais contínua com quatro sujeitos com experiência de rua ao longo do trabalho de campo. Com cada um deles, construí distintas relações de pesquisa, no que tange à frequência dos encontros, temporalidade das relações, à própria profundidade do vínculo, e, por conseguinte, do material etnográfico que foi possível construir.

A produção desse material foi realizada a partir da realização de entrevistas gravadas acerca das suas trajetórias urbanas; conversas informais; registros fotográficos; acompanhamento dos seus percursos cotidianos; e registros em diário de campo. Todos esses procedimentos foram utilizados de forma contínua a partir das possibilidades oferecidas por cada interlocutor.

Dentro dessas possibilidades, busquei construir uma dinâmica de campo que permitisse observar os territórios e espaços a partir de distintas temporalidades – em relação aos horários e dias da semana –, buscando também estar presente em situações e dinâmicas apreendidas por eles próprios como relevantes em suas territorialidades. Procurei também estabelecer um fluxo de "encontros de pesquisa" que não ultrapassasse a distância de duas semanas entre eles. Não obstante, houve momentos em que intensifiquei o campo, especialmente junto

6 A ideia de "encontros de pesquisa" é utilizada por Gabriel Feltran (2011) e Rosa (2014) em referência à relação que se estabelece entre pesquisador e interlocutor. Para Rosa (2014, p. 41), esses encontros configuram "[...] espaços de diálogo e reflexão conjunta", sendo, portanto, um dos elementos que conferem estatuto político à pesquisa de natureza etnográfica. Essa ideia também tem sido trabalhada pela pesquisa coletiva "Urbanidades liminares", coordenada pela professora Thais Troncon Rosa e da qual também faço parte, como dito anteriormente.

à Sabrina, em função de rearranjos nos seus agenciamentos cotidianos, motivados por suas próprias dinâmicas e por dinâmicas maiores da cidade.

A primeira entrevista realizada com cada interlocutor teve um lugar muito específico na pesquisa, constituindo-se, ela própria, uma tática para disparar o encontro. Optei por não trazer, nesse primeiro momento, questões específicas acerca da experiência de rua, como "a chegada na rua". Mesmo tendo explicado brevemente a pesquisa antes de começar a entrevista, procurei trazer questões que, de certa forma, pudessem produzir um deslocamento das "falas prontas", a exemplo de "quem é você?", deixando que o sujeito narrasse o que ele próprio considerasse importante acerca de si mesmo e da sua trajetória, sem perder de vista, no entanto, que as narrativas que escutei, que vi e pude participar da construção foram produzidas para mim ou a partir da minha presença.

A realização de entrevistas consecutivas com o mesmo sujeito, por sua vez, foram fundamentais para a construção da narrativa acerca das suas trajetórias urbanas, viabilizando o aprofundamento das lacunas e das questões que tinham me inquietado nas conversas informais. Essas entrevistas foram realizadas sem roteiro previamente elaborado, mas atenta, especialmente, aos pontos de vinculação da pessoa com a rua e/ou aos pontos que permitissem costurar essas duas experiências, esse antes e depois; aos conflitos e negociações que envolvem as suas dinâmicas cotidianas de produção da vida e do espaço na rua; e às mediações, "gestos-fios" (Ribeiro, 2005a) que conformam diferentes formas de acessar a cidade.

Balanço da literatura: a pesquisa como experimentação e experiência do pensamento

As trajetórias de chegada até a rua, que se mostraram intransponíveis para a apreensão das relações que os sujeitos vão tecendo com a rua e com a cidade, são tratadas de forma muito específica pela literatura

especializada. Nesse sentido, antes de avançar na recomposição da trajetória urbana de Sabrina[7] até a rua, é necessário situar brevemente essa discussão, a fim de demarcar aproximações e distâncias com a perspectiva abordada aqui.

Ao investigar a corporalidade dos sujeitos que fazem a rua como moradia na cidade de São Paulo, Simone Frangella (2005) observa que escutar as trajetórias desses sujeitos até a rua é praticamente a condição inicial para o trabalho de campo, dada a frequência com a qual são narradas nos contatos iniciais com eles. A autora destaca como características dessas trajetórias o caráter fragmentário, lacunar e remoto das teias de relações e cenas descritas. Nas palavras da autora:

> São histórias contadas, em geral, em uma cronologia irregular, costurando fatos que parecem trazer a essas pessoas uma inteligibilidade para seu deslocamento. Ouvir essas histórias se torna praticamente uma condição inicial para estabelecer um diálogo com esse segmento. A exposição constante de suas histórias de vida pode ser explicada pelo seu alto grau de isolamento social, encontrando no

7 Ao longo do trabalho de campo, no qual se ancora este capítulo, Sabrina afirmou e reafirmou constantemente o desejo de que seu nome social fosse preservado no texto, tendo essa questão ocupado um lugar importante entre as inquietações ético-políticas que envolveram esse processo de pesquisa. O fato é que, diferente dos outros moradores(as) de rua com os quais construí interlocução, ela é conhecida para além da espacialidade em que produz sua vida. Nos momentos em que pude compartilhar a construção dos meus dados de pesquisa tanto com a minha rede de relações próxima quanto no espaço acadêmico, não me causava espanto a rápida identificação da sua presença na cidade. A maioria deles não só já "conhecia" Sabrina, quanto, depois disso, passavam a me atualizar das suas fricções com ela no espaço urbano. A reivindicação da sua visibilidade e afirmação da sua presença no espaço urbano compõem, para Sabrina, as suas táticas de perseverar na existência. Ser vista, ser conhecida e ser lembrada ocupa um espaço central nas suas narrativas acerca da sua experiência urbana e nessa própria experiência. Nesse sentido, entendo que utilizar o seu nome social, deixando assim que ela seja mais facilmente identificada, além de um comprometimento ético com as negociações e acordos que foram conformando a pesquisa, também faz parte de uma coerência em relação a visão sobre a rua que pude "pegar" – apreender – nesse processo.

> ouvinte a forma de reconstruir sentidos para sua trajetória. Pode ser igualmente justificada pelo provável uso do passado para singularizar-se em meio ao anonimato da rua, interagindo com as emoções do ouvinte e atenuando assim o estigma imposto sobre sua imagem. Narrativas como essa anunciam o processo inicial de uma experiência particular que é, simultaneamente, social, individual e corporal: a do se tornar um morador de rua (Frangella, 2005, p. 25).

Seguindo as considerações tecidas pela autora, ainda que essas trajetórias revelem uma heterogeneidade de circuitos anteriores, a chegada na rua se configuraria como uma ruptura das experiências anteriormente vividas pelos sujeitos, sendo comum o uso de expressões como "de repente, virei morador de rua", "daí, acabei na rua" para marcar nas narrativas a percepção de um deslocamento que, para a autora, seria bruto, concreto e simbólico:

> Tornar-se uma pessoa 'de rua' implica se ver inicialmente perdida em meio à metrópole, sem um lugar certo para dormir, na maioria das vezes sem conhecer o lugar onde se está, sem dinheiro. Traz a imagem inicial de um doloroso rito de passagem, para o 'ser morador de rua', 'ser de rua', 'estar na rua'. E nos introduz a uma realidade que desenha um circuito particular na cidade, que geográfica, econômica e simbolicamente coloca o morador de rua à margem das demais formas de circulação pelo espaço urbano (Frangella, 2005, p. 27).

Dessa forma, as narrativas de trajetórias até a chegada à rua costurariam fatos desse passado remoto, que, segundo Frangella, corroborando com Sarah Escorel (1999), conformaria uma "história de perdas", "[...] que cronologicamente se estrutura de uma forma similar, partindo de um acontecimento marcante para acabar na subtração de vínculos anteriores, sejam eles econômicos, familiares, afetivos, religiosos, entre outros" (Frangella, 2005, p. 26). A autora destaca ainda que essas histórias começariam quase sempre com uma fala pronta, amplamente utilizada

de forma tática como mecanismo de obtenção de recursos, sendo os acontecimentos marcantes narrados, em todas as trajetórias, quase sempre os mesmos.

Assumindo uma perspectiva sem pretensão de produzir explicações para o deslocamento do sujeito de casa para a rua, Tomás Melo (2011) recorre às trajetórias anteriores para identificar os pontos de rupturas presentes nas narrativas. Para o autor, a despeito da singularidade dessas trajetórias, a existência de um acontecimento marcante seria justamente o ponto de conjunção entre elas. Praticamente todas as pesquisas identificam esse conjunto de "situações-limites" (Vieira *et al*., 1992), que nas narrativas dos(as) moradores(as) de rua produziriam sentido para os seus deslocamentos, entre elas: desemprego, migração, conflitos familiares, uso e abuso de álcool e outras drogas, fugas de instituições prisionais, ameaças de morte, problemas psicológicos, perdas familiares, desilusões amorosas etc. (Escorel, 1999; Frangella, 2005; Kasper, 2006; Martinez, 2011; Melo, 2011; Neves, 1983; Vieira *et al*., 1992).

Para Mariana Martinez (2011, p. 20), as "trajetórias de rua" compõem um mosaico formado por fragmentos de memória, impossíveis de serem compreendidas por uma ordem cronológica do tempo: "[...] ao lançar fragmentos de memória o contador preserva um conhecimento sobre o seu passado que não deve ser revelado completamente". Esses fragmentos de memórias constituem, na análise da autora, uma tática para falar de si sem se expor por completo, ao passo que as histórias de vida seriam utilizadas pelas instituições de atendimento como mecanismos de diagnósticos da "situação de rua", constituindo também uma tática para preservar o anonimato civil, de modo a permanecer fora das instâncias burocráticas estatais.

Em uma perspectiva mais descritiva do que dos demais autores citados, Felipe Brognoli (1996, p. 88) sugere "[...] considerar as trajetórias como *derivas marginais*, isto é, como um movimento gradual e não consciente, não pré-determinado estruturalmente, onde há a ocorrência do acaso e do imprevisível, e, portanto, também difícil de determinar". Nesse sentido, a explicitação das motivações individuais, que envolvem quase sempre conflitos familiares ou dificuldades de ordem econômica,

é tratada pelo autor estritamente como a forma dos sujeitos conferirem plausibilidade às próprias histórias, sem que haja de fato uma reflexão acerca dos seus envolvimentos nesses motivos.

De certa forma, toda a literatura acerca dos sujeitos que fazem a rua como moradia perpassa essas narrativas de trajetória de chegada à rua (Melo, 2011), ainda que esses processos de chegada não sejam uma dimensão prioritária das análises. Como tentei mostrar de forma breve, grande parte desses trabalhos trazem como pano de fundo – implícito ou explícito – uma ideia de ruptura completa entre uma experiência anterior à rua e a experiência de rua propriamente dita, que se expressaria a partir de um deslocamento socioespacial bruto, decorrente de uma trajetória – invariavelmente – de perdas, bem como conferem às narrativas de chegada certa fragmentação, inconsistência, interesse deliberado de sensibilizar o ouvinte ou de esconder o próprio passado, constituindo-se em grande medida uma espécie de "fábula" (Brognoli, 1996).

Feitas essas considerações, cabe colocar a seguinte questão: seria possível etnografar essas trajetórias? Em contrapartida ao caráter inconsistente das narrativas, Frangella (2005, p. 26) destaca: "[...] com o tempo de conversa, a realocação cronológica de fatos ou a inserção de outros fatores que podem ter contribuído para a mudança passam a delinear a singularidade e a complexidade de suas trajetórias". De acordo com a autora:

> [...] a história das perdas constitui apenas um lado desse universo. Acompanhando de perto as pessoas que narram essas histórias, percebemos que a desvinculação, muitas vezes, é mais gradual do que os relatos dizem. A rua, como situação-limite e particular espaço de vivência e sobrevivência, é precedida de uma ampla circulação dessas pessoas por vários circuitos. Muitos deles perdem paulatinamente as conexões familiares, passam por vários tipos de trabalho, saem e voltam das ruas com uma certa frequência (Frangella, 2005, p. 27).

Escorel (1999), por sua vez, também lembra que seria possível tratar essas trajetórias com densidade, procurando ultrapassar as "falas prontas", ou "histórias ocas", através da continuidade do trabalho de campo, sendo possível identificar uma história afetiva e pessoal que liga os sujeitos aos seus territórios na rua, e que conferem sentido às suas existências, gerando pertencimento. Ainda assim, o aprofundamento dessas trajetórias possibilitaria o delineamento das singularidades de cada processo que converge à rua, e não das tramas sociais mais amplas que a perpassam.

Através do uso das trajetórias urbanas como recurso metodológico e analítico, tendo como parâmetro as noções de território, territorialidade e de subjetividade, é possível perceber que essa ruptura entre passado e presente, que, por sua vez, impacta diretamente nas possibilidades de imaginar coletivamente e propor politicamente um futuro para grande parte desses sujeitos – como parece ser o caso das políticas públicas –, é, em grande medida, fruto da centralidade das categorias casa e rua, família e trabalho, operacionalizadas de forma isolada e tendo como referência os códigos e normatividades hegemônicas, nas análises acerca dessa experiência[8].

Perspectivadas dessa forma, as categorias citadas acabam sendo muitas vezes reificadas, o que reverbera na produção do conhecimento acerca das condições concretas de inserção na cidade, das singulares possibilidades que se apresentam aos sujeitos que em determinado momento de suas trajetórias – habitacionais, ocupacionais e subjetivas – se deslocam para a rua, encontrando/construindo nesse espaço novas possibilidades de perseverar na existência. Essa reificação, por sua

8 Dessa perspectiva relacional, e com base em Simmel, Anete Brito Leal Ivo construiu o projeto de iniciação científica "A construção da pobreza urbana: representações e estratégias dos 'pobres' frente à pobreza, a assistência e a proteção social e cívica" (subprojeto Pibic/2006), buscando avançar em uma pesquisa qualitativa, de natureza etnográfica, sobre os "moradores de rua", em Salvador. De forma mais precisa, o projeto citado almejou resgatar a trajetória das pessoas em situação de rua a partir de "eventos de ruptura" e, a partir destes, recompor toda a rede relacional de assistência e condições de enfrentamento de vulnerabilidade.

vez, reverbera também em grande parte das políticas públicas que, tendo como público-alvo os sujeitos que fazem a rua como moradia, apostam em reconciliações familiares e, ainda que de forma muito limitada, em (re)inserções no mercado de trabalho formal, sem de fato enfrentar os limites e a crise que atravessam essas instituições sociais na sociedade contemporânea (Ribeiro, 2005b), desprezando, por conseguinte, os vínculos e demandas que envolvem o uso da rua como forma de moradia e trabalho, na proposição conjunta – e coletiva – de novos agenciamentos nessas trajetórias[9].

9 Outros autores apontam a necessidade de perspectivar as rupturas que envolvem os processos de chegada até a rua a partir de outras explicativas, além das perdas. Martinez (2011), ancorada em seus dados de campo, assume uma perspectiva crítica em relação à definição dos sujeitos que fazem a rua como moradia, em termos de população, pelas perdas sofridas nesses processos de desvinculação com a instituição familiar e outras instituições normativas. Em contrapartida, para a autora: "[...] a rua apresenta-se como um local possível para ativação de vínculos outros, diferentes daqueles constituídos na esfera familiar, no trabalho, na comunidade. [...] Quando meus interlocutores falam que 'na rua tem de tudo', esta diversidade pode ser compreendida pelas formas de se moldar percursos neste meio. Estas narrativas anunciam processos de desvinculações familiares e vinculações específicas que ocorrem somente em circuitos. A rua aparece como um *lócus* de interações sociais e práticas que só podem ser intermediadas nos espaços públicos, portanto, a rua é um espaço sociológico onde ocorrem interações e vínculos de espécies diferentes dos espaços normativos" (Martinez, 2011, p. 94), sendo possível reconhecer nessas trajetórias um processo contínuo e gradual de desvinculação familiar e vinculação com a rua. Já Kasper (2006), por sua vez, propõe nas suas considerações finais que as narrativas de "liberdade" em relação à rua sejam escutadas na apreensão dos processos de chegada e permanência na rua. Nas palavras do autor: "[...] embora nunca tenha solicitado esse tipo de relatos, vários moradores de rua encontrados ao longo desta pesquisa mencionaram algum problema familiar entre os fatores que os levaram para a rua. Tal ruptura é geralmente entendida como parte das perdas sofridas por quem se encontra em situação de rua. Gostaria de propor uma outra leitura possível, sem, todavia, nenhuma pretensão à generalização. Ouvi muitos dizerem que na rua são livres. Tal afirmação é recorrente entre os moradores de rua e notada por diversos autores, como, de modo geral, por eles desqualificadas. Seria apenas uma maneira de se conformar com uma situação que não se pode mudar. Ora, tanto a casa quanto a família são – com o trabalho – os pilares que sustentam, em nossa sociedade, a identidade pessoal. Perdeu ou libertou-se? Se a identidade é o suporte indispensável de uma certa normalidade, não se pode esquecer que há casos em que se tornou

Essas categorias, sem dúvida, são de extrema relevância para a apreensão das experiências urbanas como um todo. No entanto, no caso dos(as) moradores(as) de rua, que são geralmente apreendidos como sujeitos conformados por um conjunto de subtrações – "[...] sem casa, sem laços familiares, sem trabalho, sem dinheiro, sem proteção, sem dignidade" (Frangella, 2005, p. 27) –, uma perspectiva analítica limitada à dicotomia entre casa e rua – enquanto espaços apartados da experiência social –, e às categorias família – em sua capacidade de oferecer amparo – e trabalho – em sua formalidade – produz inevitavelmente um sujeito "partido ao meio" cuja costura é praticamente impossível de ser realizada. Temos assim, um passado e um presente apartados pelo motivo, a "situação-limite", que levou o sujeito à rua. Essa "situação-limite", por sua vez, quando considerada nas análises, aparece somente como ponto de condensação exemplar de uma trama social complexa e inteligível.

Nesse sentido, ao operar a partir de concepções que têm como referência prévia noções normativas e hegemônicas acerca da casa e da rua, da família e do trabalho, deixa-se de perceber a complexidade de relações que perpassam os percursos, deslocamentos e circulação dos sujeitos entre diferentes modalidades de moradia, categorizações sociais e espaços, compondo distintos territórios, bem como os bloqueios e pontos de tensão que envolvem a experiência urbana e seus campos de gravitação (Telles, 2010). Desse modo, a dificuldade de vislumbrar um processo contínuo de perseverar na existência nessas trajetórias, talvez, tangencie a dificuldade de apreender "racionalidades alternativas", que perpassam as condições da ação e da construção de projetos de vida dos "muitos outros" (Ribeiro, 2005a), bem como a interdependência entre trajetórias habitacionais, percursos ocupacionais e deslocamentos cotidianos no processo de reorganização das condições de existência (Telles, 2010), inclusive nas trajetórias de sujeitos moradores(as) de rua.

vital fugir dela. Haveria, assim, situações em que a rua propicia as condições de uma recomposição subjetiva, fora dos moldes, uma criação de novos modos de existência [...]" (Kasper, 2006, p. 213-214).

As trajetórias urbanas anteriores à chegada até a rua, tomadas de uma perspectiva descritiva e analítica, e sem partir de um pressuposto de alienação – ou inconsciência – dos sujeitos acerca das suas próprias trajetórias, por sua vez, permitem iluminar como e quando a rua aparece como possibilidade de produção da existência, frente a outros processos de violência e de despossessão material, fazendo transbordar, em grande medida, a visão mais consensual da rua como "fim de linha", expressão radical da pobreza e da exclusão social no espaço urbano. Contribuindo, assim, não somente para apreensão das singularidades – e heterogeneidade – das trajetórias que se produzem e são produzidas pela rua, mas de outras dimensões das tramas socioespaciais que envolvem esse deslocamento, e, consequentemente, o fazer a rua como moradia e as cidades que aí são delineadas.

Vale destacar ainda que a presença de sujeitos fazendo a rua como moradia passa a ser objeto de investigação nas ciências sociais no final da década de 1970 e início da década de 1980, dado o crescimento e visibilidade dessa presença nos grandes centros urbanos do país (Frangella, 2005; Melo, 2011; Neves, 2010; Oliveira, 2016; Pereira, 2016)[10]. Estando o surgimento desse campo temático intimamente ligado à produção de um saber especializado, tendo em vista "[...] à construção de diversos campos políticos de intervenção e definição dessa presença como problema social a ser gerido ou pretensamente impedido" (Neves, 2010, p. 13).

Esse enquadramento da experiência de rua no contexto contemporâneo, como "fim de linha" de uma trajetória de perdas resultantes de um conjunto intricado de fatores – individuais e sociais –, foi construído em grande medida pelos trabalhos realizados, especialmente, entre o final da década de 1970 e o início dos anos 2000, que se voltaram de forma mais específica para explicar o "porquê da rua" pela chave do trabalho (Neves, 1983; Simões Júnior, 1992; Vieira *et al*., 1992)

10 O fenômeno no Brasil ganha visibilidade, especialmente, pela presença marcante dos até então conhecidos como "menores de rua" nos grandes centros urbanos (Gregori, 2000).

e da exclusão social (Bursztyn, 2003; Escorel, 1999; Rosa, 2005). Até então, vigorava, predominantemente, em torno dessa experiência, historicamente alvo de constrangimentos e de distintas formas de tratamento em diferentes contextos históricos e socioespaciais, explicações individualistas pautadas "[...] basicamente em julgamentos de diferenciações segundo princípios morais" (Neves, 2010, p. 16)[11].

As trajetórias urbanas dos sujeitos que fazem a rua como moradia são narradas através de uma cronologia irregular, dificultando as conexões entre tempo cronológico, biográfico e social. Nesse sentido, o risco de incidir em apreensões isoladas, desconectadas dos contextos sociais e urbanos mais amplos, que para Valdeir D. Del Cont (2004) seria inerente à própria noção de trajetória como recurso metodológico, se radicaliza. Se tratando especificamente dos sujeitos que fazem a rua como moradia, o risco que se corre é o de jogar fora o esforço de toda uma luta política, na qual as ciências sociais têm um papel relevante de ressignificação da experiência de rua e reposicionamento classificatório dos sujeitos dessa experiência, historicamente apreendida pela chave individual (Neves, 2010).

No entanto, ainda que as narrativas de Sabrina acerca da sua trajetória urbana sejam destituídas de ordem cronológica precisa, a espacialização dos seus movimentos – "*nessa época, eu morava no bairro*", "*aí eu morava com minha família*" – e a sua própria experiência de cidade – "*deve ter uns seis anos, porque esse prédio ainda era uma chácara*" – permitiram que uma certa temporalidade em conexão com as dinâmicas sociais e urbanas fosse (re)composta. O esforço apresentado aqui é o de justamente seguir esses rastros deixados no vivido, rastros

11 Nas ciências sociais, mais especificamente, as produções mais recentes podem ser agrupadas em torno das seguintes interfaces: (i) rua e políticas públicas (Cefai, 2010; Martinez, 2011; 2007; Oliveira, 2016; Pereira, 2016); (ii) rua e drogas (Adorno, 2016; Malheiro, 2018; Rui, 2014); (iii) rua e formas de inserção no espaço urbano (Carneiro, 2016; Frangella, 2005; Kasper, 2006; Martinez, 2011). No entanto, mais do que tratadas isoladamente, essas interconexões atravessam grande parte das pesquisas, ocupando um lugar de relevância maior ou menor, a depender dos objetos investigados e da perspectiva adotada.

de temporalidades, de fluxos – desejantes, econômicos, normativos, urbanísticos etc. –, que se materializam nos espaços e nos corpos, conformando territórios, territorialidades, subjetividades, experiências urbanas e cidades.

Encontrando Sabrina

Anna (A): Quem é Sabrina?

Sabrina (S): Quem é Sabrina? Você quer saber o que, assim? Que mora na rua? Como eu vivo, onde eu durmo, essas coisas, né?

A: Quero saber tudo que você quiser me contar sobre você.

S: Ah, sim... independente que eu fico convivendo na rua há muito tempo, né? Sabrina é uma pessoa boa, homossexual, tem um caso. Meu caso não é daqui, é do interior, de Dias D'ávila. A gente se conheceu já tem mais de dez anos a gente convivendo junto, com todos os acidentes, com todas as dificuldades que todos nós temos na rua. Porque na rua não é bom da gente morar. Nós brigamos, teve uma tragédia muito banal que eu perdi minha visão, mas perdoei, tô com ele até hoje e estou convivendo até hoje com ele. Então, eu tô aqui na rua. Você quer saber mais o quê?

Da série de entrevistas que realizamos ao longo do trabalho de campo, essa foi a primeira pergunta que fiz a Sabrina, no primeiro "encontro de pesquisa" que tivemos, em julho de 2016. Mencionar a expressão "encontro de pesquisa" se faz importante, pois já interagia com ela na condição de "*cliente*"[12] em potencial, uma vez que com certa frequência

12 Termo usado pela interlocutora para se referir às pessoas que compõem sua rede de assistência mais próxima.

utilizava os serviços da agência bancária na qual ela e seu companheiro produziam um território de permanência há pelo menos oito anos.

Dos encontros anteriores à pesquisa propriamente dita, guardo na memória a troca de poucas palavras, ao ter meu movimento pausado ou pelo menos desacelerado por um pedido de ajuda ao entrar na agência ou ao passar pela calçada. Em um gesto rápido, ela me cumprimentava de maneira enérgica, demonstrando intimidade e alegria com o encontro, e pedia uma ajuda estendendo as mãos. Gesto de mãos complementado por uma mudança nítida da expressão facial que, sobrepondo a alegria demonstrada com o encontro, passava a indicar a necessidade de ter seu pedido atendido. Muitas vezes atendi ao seu pedido, muitas outras, neguei, dizendo: "hoje tá difícil". Somente após dar uma resposta, meu movimento era liberado pela pausa que ela colocava em prática através do corpo e da fala. É verdade que quando o encontro se dava na calçada nem sempre sua presença alegre pausava os meus passos, quase sempre era ela que se via obrigada a mover-se alguns metros enquanto me explicava o motivo imediato pelo qual precisava de ajuda. Ao longo do trabalho de campo, pude observar essa mesma cena se repetir diversas vezes na interação com seus inúmeros "*clientes*". Para Sabrina, a prática de "*pedir ajuda*" é uma arte fundada em um saber específico, uma "*visão*", há quem domine esse saber, como ela, e há quem não tenha "*traço*" para ele, como seu "*marido*".

Já nesse primeiro "encontro de pesquisa", expliquei rapidamente do que se tratava a pesquisa e como pretendia construí-la: além da realização de entrevistas, desejava acompanhar o seu cotidiano durante algum tempo, o que incluía acompanhá-la em seus percursos. Ela aceitou de imediato, disse que já tinha sido entrevistada algumas vezes por outros estudantes da Universidade Federal da Bahia (UFBA), e que uma das entrevistas estava na internet: "*[...] as clientes passam aqui e dizem que me viu na internet, que o povo comentou que me conhece, que eu sou legal, que eu falo com todo mundo, que queriam me ajudar, mas até agora*

nada"[13]. Perguntou se a entrevista duraria em torno de uma hora, demonstrando tanto certa familiaridade com esse tipo de abordagem como uma preocupação em relação ao tempo que deixaria de trabalhar. Dado a confirmação, me pediu para retornar às 14h – era 11h da manhã –, pois naquele momento estava "*só nos truques*"[14]. Devia dez reais a um dos trabalhadores de rua[15] que comercializam frutas na calçada adjacente à agência bancária, e precisava conseguir o dinheiro antes que pudesse dispor de um tempo para ser entrevistada.

Quando retornei no horário marcado, ela não estava, mas decidi esperá-la em frente à agência. Dora, uma das trabalhadoras de rua que comercializava frutas e verduras no entorno, e que, inevitavelmente, tinha observado a nossa interação pela manhã, me chamou e perguntou

13 A entrevista mencionada está publicada na página "Salvador Invisível", na rede social Facebook. "Salvador Invisível" é um projeto criado em 2014, inspirado no "SP Invisível", que busca, através da exposição de imagens e depoimentos de sujeitos que fazem a rua como moradia, confrontar o regime de visibilidade e invisibilidade no qual estão inseridos esses sujeitos, fomentando, assim, um "olhar mais humano", como descrito na página do projeto. Entre as publicações da página, que seguem o mesmo padrão, uma imagem do sujeito morador de rua juntamente com seu depoimento, a de Sabrina é a que obteve o maior número de interações e visibilidade na rede, chegando a quase 2.500 reações através do botão "curtir"; nos comentários, por sua vez, quase 500 pessoas comentaram que a conhecem, compartilharam situações vivenciadas e expressaram o desejo de ajudá-la a sair das ruas através de ajuda financeira e/ou promovendo o retorno à cidade de origem.

14 Expressão que significa o uso de alguma tática tendo em vista algum ganho.

15 O uso da expressão "trabalhadores de rua", em detrimento das expressões "ambulantes" ou "camelôs, para se referir aos sujeitos que exercem uma atividade laboriosa nas ruas foi adotada tomando como referência o uso da expressão por Layla Bouças (2015), em um trabalho acerca dessa ocupação na cidade de Salvador. De acordo com a autora: "[...] consideramos a expressão importante também por reforçar que se trata de um trabalhador, ainda que a atividade realizada por ele seja precarizada, desprovida de direitos trabalhistas e o deixe em uma condição de vulnerabilidade, uma vez que são grandes as incertezas no que se refere à obtenção de rendimentos reais no final do mês. O termo nos parece também mais abrangente, pois pode ser utilizado tanto para aqueles que possuem pontos transitórios, quanto para aqueles que possuem pontos fixos de trabalho" (Bouças, 2015, p. 21-22). No mais, a ênfase no uso da rua que a expressão "trabalhadores de rua" coloca dialoga diretamente com este trabalho, permitindo uma percepção maior das aproximações e distâncias, conflitos e negociações entre distintas classificações que envolvem distintos usos da rua.

se eu estava à procura de Sabrina, respondi que sim e ela, então, aproveitou para tecer alguns comentários acerca do relacionamento entre as duas: "*Sabrina é uma benção. Eu chamo ela de benção. Quando ela não está bêbada, é um amor, mas quando bebe, minha filha, essa benção me perturba tanto, que minha pressão chega a subir, é cada apelido que ela me bota, eu tô velha, não aguento isso, não*". Ficamos cerca de 15 minutos conversando até o momento em que Sabrina chegou e, sem trocar uma palavra com Dora, me chamou para sentar em um banco de cimento na parte externa da igreja localizada ao lado da agência, explicando que se ficássemos na escada seríamos interrompidas a todo o momento; de fato, em pouco mais de uma hora de entrevista, fomos interrompidas inúmeras vezes por transeuntes que a cumprimentavam e por Luciano, seu "*caso*", que volta e meia aparecia no portão de entrada da igreja demonstrando impaciência com a situação. Já quase ao final da entrevista, ele adentrou o portão e, antes que eu pudesse cumprimentá-lo, Sabrina disse: "*que é? Não tá vendo que a menina tá me entrevistando? Sai, sai encosto*". Ele deu as costas e saiu resmungando.

Narro esse primeiro encontro de pesquisa, atravessado por fragmentos de memória de encontros anteriores, não apenas por considerar necessário que o leitor forje ao menos uma primeira imagem de Sabrina e das dinâmicas que perpassam a construção cotidiana do seu território de permanência, mas, especialmente, para trazer à tona parte da minha própria experiência de fazer pesquisa com ela, indissociável que é da reconstrução narrativa que aqui se propõe. Essa narrativa é, portanto, não a representação, mas a articulação e a interpretação da minha própria experiência (Ricoeur, 1994) com os elementos mais recorrentes em nossa relação de pesquisa, especialmente quando os encontros se davam em frente à agência bancária e em suas imediações: a minha própria presença e a interrupção do seu expediente de trabalho, a disponibilidade – e prazer – de Sabrina em ser entrevistada, os transeuntes que a cumprimentam e muitas vezes ofereciam uma ajuda sem que ela precisasse dar "*truques*", os trabalhadores de rua e o que

nomeei de "rede de fofocas"[16], e a centralidade de Luciano nas suas dinâmicas cotidianas, e, consequentemente, na própria intensidade e temporalidade do trabalho de campo[17].

Dito isso, retorno à pergunta inicial: "*quem é você?*". Ao mesmo tempo em que é uma pergunta inquisitória, pode provocar um rápido deslocamento no que tange às respostas prontas por seu caráter tanto inusitado quanto genérico. Dessa forma, o sujeito é colocado diante da necessidade imediata de elaborar uma resposta satisfatória para si mesmo e para o outro. A resposta, por sua vez, é responsável por forjar uma imagem – desejada – de si no contexto de interação. O primeiro momento é marcado por Sabrina me devolvendo a pergunta em uma tentativa de fuga, demarcando, assim, o espaço da narrativa. No entendimento dela, o meu interesse enquanto pesquisadora era apreender, estritamente, as dinâmicas de sobrevivência biológica na rua, mas, ao mesmo tempo, ao me devolver a pergunta, ela demarca o que quer e pode relatar sobre si. Sigo insistindo na abertura do espaço narrativo e ela se vê impelida a fazer uma seleção, no horizonte da própria experiência, que a identifique[18]. É então que ela diz, "*Sabrina é uma pessoa boa,*

16 Em *Família, fofoca e honra*, Claudia Fonseca (2004) discorre sobre as relações entre fofoca e violência nos códigos de valores que organizam as relações entre os "pobres" no contexto etnográfico por ela estudado, a saber, uma vila formada a partir de invasão – termo utilizado pela autora –, em Porto Alegre. Conforme a autora, "[...] a fofoca envolve, pois, o relato de fatos reais ou imaginados sobre o comportamento alheio. Ela é sempre concebida como uma força nefasta, destinada a fazer mal a determinados indivíduos" (Fonseca, 2004, p. 23), podendo, no entanto, ter três funções: educativa, de comunicação e para informar sobre a reputação dos moradores de um local, consolidando ou prejudicando sua imagem pública. Assim como no contexto estudado por Fonseca, essa última função da fofoca tem mais pertinência aqui nesta pesquisa.

17 Apesar de ter registrado esse primeiro "encontro de pesquisa" no diário de campo, foi somente no momento da análise, tendo como horizonte o processo de trabalho de campo em sua totalidade, que pude articulá-lo e interpretá-lo da forma apresentada aqui, juntamente com os fragmentos de memória dos nossos encontros anteriores à pesquisa. Nessa primeira aproximação, não gozava de observação suficiente para identificar regularidades em suas narrativas, trajetória e cotidiano.

18 Para Ricouer (1994), a narrativa nasce a partir de um horizonte da experiência. Na medida em que esse horizonte é sempre dinâmico, a experiência narrada também o é. Nesse sentido, a narrativa desfaz e refaz a nossa experiência pessoal.

homossexual e tem um caso", diz também que ela e o companheiro estão convivendo juntos há mais de dez anos e que, apesar dos conflitos e da "*tragédia banal*" que resultou na perda do seu olho direito, "*porque na rua não é bom da gente morar*", ela o perdoou e estão juntos até hoje. Encerrando, assim, com o que se pode apreender novamente, como a imposição de um limite na narrativa de si, mas ao mesmo tempo como a abertura de um espaço a ser construído entre pesquisadora e interlocutora: "[...] *então, tô aqui na rua. Você quer saber mais o quê?*"[19].

Quando Sabrina define a si mesma, nesse primeiro momento da nossa relação de pesquisa, os elementos que elege como referência no horizonte da sua própria experiência permitem que, de certa forma, tenhamos acesso ao "o que tem da rua" em sua trajetória, para além de como vive e onde dorme um sujeito que faz a rua como moradia. A homossexualidade, o vínculo com Luciano, seu companheiro, a perda do olho direito são alguns dos fios sobressalentes em suas narrativas acerca da sua trajetória, que iremos tentar percorrer. Sempre respeitando o jogo entre visibilidade e invisibilidade delimitado por sua

19 Nesse primeiro encontro nem eu nem ela poderíamos ter a dimensão da quantidade de questões que eu teria interesse em saber e ela em relatar. O meu interesse em "saber tudo que ela quisesse me contar" acabou se tornando uma característica que ela atribuía a mim. Ao me apresentar a outro morador de rua, Sabrina informava: "*[...] essa é Anna, minha amiga, ela tá fazendo um trabalho da faculdade e fica perguntando tudo*". Em vários momentos, Sabrina demonstrou impaciência ou reagiu com sarcasmo às minhas questões. Recordo um dia que cheguei ao seu ponto de permanência e ela tinha acabado de lavar roupa, de imediato começou a me explicar todos os procedimentos que tinha realizado: "*[...] peguei água no bar do Beco, coloquei o sabão, depois esfreguei a roupa, etc.*". Eu interrompi e disse: "*eu sei lavar roupa, Sabrina*". Ela riu e disse que estava fazendo piada comigo. Momentos como esses me levaram diversas vezes ao texto de Ribeiro (2005a), "Dança de sentidos: na busca de alguns gestos", no qual a autora traça cinco movimentos essenciais ao pesquisador do urbano, a saber: "círculo na terra", "dentro do círculo", "chão do círculo", "pés no ar", "apagando o círculo", respectivamente. Em especial, o que me tocava e toca no texto são as passagens acerca da "episteme dialógica" e sobre a reflexibilidade da subjetividade do pesquisador. Construir um espaço de partilha durante o trabalho de campo não foi uma tarefa fácil, tanto para a pesquisadora como para a interlocutora.

própria narrativa de si[20] e tendo como parâmetro a articulação entre território, territorialidade e subjetividade.

Entre a saída da casa da família e a chegada na rua

Sabrina nasceu em 1981, em Ubaíra (BA), cidade com pouco mais de 20 mil habitantes, situada a 270 km da cidade de Salvador (BA), em uma "*família grande e muito pobre*" de trabalhadores rurais. O acontecimento que, em sua narrativa, produz sentido para a saída da casa da família em sua cidade natal e o descolamento para Salvador foi um conflito familiar disparado após a sua primeira aparição pública com roupas femininas, em uma gincana escolar realizada na praça da cidade. Uma das provas da gincana consistia em trazer um homem vestido de mulher para fazer uma dublagem. Ela, então, aproveita a oportunidade para fazer sua "*estreia*". Conta que uma amiga que era transformista, uma espécie de "madrinha"[21], a produziu com vestido, peruca, maquiagem e salto para que pudesse se apresentar:

> *Eu morava com meus pais e frequentava a casa de uma transformista que tinha todos os tipos de vestido, aí ela me amadrinhava. Eu me arrumei lá, não saí de casa montada, eu fui pra casa*

20 Dado a minha constante presença em seu território de permanência, fui inserida em uma espécie de "rede de fofocas" (Fonseca, 2004). A partir dessa inserção, passei a ter acesso a outras informações acerca da trajetória urbana de Sabrina que foram ocultadas para mim – pesquisadora – em seus relatos. Os pontos que a interlocutora não permitiu, em seus relatos, que fossem ligados em sua trajetória, compõem práticas que ela escolheu ocultar, não só para mim, mas para grande parte dos seus parceiros de interação no seu território de permanência, sendo parte das suas táticas de permanência nesse mesmo espaço.

21 Conforme Pelúcio (2005), tanto a categoria "mãe" como a de "madrinha" fazem parte do universo social das travestis. Esses termos são muitas vezes equivalentes, mas quando remetem a categorias diferenciadas, "'Amadrinhar' geralmente se refere a proteger e ensinar viver como travesti, cabendo à categoria de 'mãe' a iniciação propriamente dita" (Pelúcio, 2005, p. 232).

> *da bicha e lá ela me arrumou. Aí saí de lá toda produzida, saiu eu e ela, já cheguei só pra fazer o show* (Sabrina)[22].

Nessa época, Sabrina, o seu nome social, era usado somente entre sua pequena rede de relações com outros homossexuais, em Ubaíra. Ela frequentava a casa das "*bichas*"[23] iguais a ela, mas a expressividade dessas experiências em sua cidade natal, segundo narra: "[...] *não era como aqui [Salvador], mas tinha uma coisinha, a gente se arrumava, se ajeitava de mulher*". Tendo a amiga transformista como referência, e encantada com o universo dos programas de auditório da televisão, fazer um "*show*" na praça da cidade usando roupas femininas, inaugura, sem dúvidas, um novo "campo de possibilidades" (Velho, 1987)[24] para ela.

Até então, Sabrina morava com os pais, os irmãos, muito mais velhos que ela, e seus respectivos cônjuges na mesma casa na zona rural da cidade. Sua curta trajetória de formação escolar é perpassada por abandonos sucessivos, como sua fala indica: "*estudei, larguei, tomei curso, larguei, estudei, larguei... aprendi um pouco, mas aprendi*". Enquanto os irmãos trabalhavam na roça, ela ficava em casa ajudando a mãe nos trabalhos domésticos: "*fazia faxina, lavava roupa, fazia comida, aperto de mente, que mãe gosta de aperto de mente, ainda mais eu*".

22 Escolhi manter os relatos conforme foram narrados pela interlocutora. O uso de substantivos no singular foi mantido por se tratar, como observado e confirmado por alguns dos interlocutores ao longo da pesquisa, de uma característica da "linguagem da rua". No caso específico das expressões "*né?*", "*aí*", "*entendeu?*" foram suprimidas em algumas falas quando o uso abusivo dificultaria a compreensão mais rápida do texto por parte do leitor.

23 O uso da expressão "bichas" pela interlocutora é equivalente a homossexuais "afeminados", que se diferenciam, por sua vez, dos homens cuja orientação homossexual não implica em um distanciamento da masculinidade hegemônica. A expressão é usada entre os seus parceiros de interação de forma não pejorativa.

24 Para Velho (1987), as noções de "projeto" e de "campo de possibilidades" permitem analisar as trajetórias e biografias sem reduzi-las às determinações sociais, considerando, assim, suas peculiaridades e singularidades. Os "projetos", "*condutas organizadas para atingir finalidades especificas*" estariam submetidos ao "campo de possibilidades", que, por sua vez, seria a "dimensão sociocultural, espaço para formulação e implementação de *projetos*" (Velho, 1987, p. 40).

Logo após o evento, o irmão mais velho convocou uma reunião familiar para discutir a permanência dela na casa da família, pondo em questão a primeira aparição pública do investimento na "experiência das travestilidades" (Amaral, 2012)[25]. Nesse contexto, ela decide sair de casa e vir para Salvador "morar de favor" com uma amiga, também ubairense:

> *Quando eu morava com meus pais, eu vestia roupa de mulher, gostava, mas era na casa das bicha igual a mim, nunca tinha me apresentado. Minha mãe não ligou, mas meu pai e meus irmãos não suportou, eu tive que enfrentar bastante. Teve uma briga logo cedo, eu e meu irmão, minha mãe desmaiou, foi aquela polêmica. Aí depois todo mundo teve que conversar, aí um disse que eu não ia ficar mais, outro disse que eu ia ficar, aí pronto, eu decidi pegar rumo e fui morar com uma amiga* (Sabrina).

A pauta que reuniu o grupo familiar não chegou a forjar um consenso, mas diante do impasse, expressos pelo "*fica*", "*não fica*", Sabrina, que na época tinha entre 13 e 16 anos de idade[26], decide "*pegar rumo*". Narra que fugiu apenas com o dinheiro da passagem de vinda, "*uma amiga, que era casada, pagou minha passagem, eu vim escondido, depois eu fui e liguei para casa, já tava aqui em Salvador*". Em que pese a imprecisão da idade que marca esse deslocamento, ela era menor de idade, mas em suas palavras "*não tinha mais mente de criança*" e decidiu "*tomar tenência*". Não ter mais "*mente de criança*", nas palavras da interlocutora, significa que ela já "*sabia o que queria da vida*". Nesse sentido, a expressão "*tomar tenência*" utilizada por ela para significar a decisão de sair da casa da família parece articular uma "racionalidade alternativa" (Ribeiro,

25 A partir de uma pesquisa de inspiração etnográfica com travestis iniciantes, realizada em Florianópolis, Marília Amaral (2012) utiliza o termo travestilidades – no plural – para se referir ao processo de transformação corporal que envolve o tornar-se travesti, destacando que a superação do sufixo "ismo" de *travestismo* é parte do conjunto de reivindicações políticas na militância das próprias travestis.

26 Em algumas entrevistas, a interlocutora mencionou que saiu de casa aos 13 e em outras aos 16 anos.

2005a)[27], ao passo que essa expressão, também em suas palavras, significa "*tomar juízo*", no sentido de "*pensar com a cabeça*".

Sabrina relata que sempre destoou dos códigos e normatividades associados às masculinidades hegemônicas, tendo despertado a atração sexual pelo sexo masculino ainda na infância, fato que a tornava alvo de violência cotidiana, especialmente na casa da família, perpetrada pelos irmãos mais velhos e pelo pai. Em certa idade, ela começou a investir conscientemente em uma corporalidade mais próxima do feminino, ou seja, além da homossexualidade "aparente", deu início a um "processo de feminilização" (Pelúcio, 2005). O primeiro passo foi deixar o cabelo crescer:

> *Aí que complicou mais minha situação, meus irmãos já ficou cheio de ódio, todo dia era um babado. Às vezes, à noite, eu não dormia direito de confusão que rolava, um puxava o pau, a enxada, era um inferno, eu pensava 'vai ter uma morte dentro de casa, vou me picar daqui'* (Sabrina).

Antes do conflito que marca a produção de novas linhas em sua trajetória, que podemos entender como a "situação-limite" (Vieira *et al.*, 1992), a sua vivência junto à família, como seu relato transcrito acima demonstra, era atravessada por ódio, intrigas, confusão, angústia e agressividade, que agenciados cotidianamente produziam um "*inferno*", ou seja, para ela, a casa da família era um espaço de grande sofrimento e condenação. Quando toca na perspectiva de morte, sua decisão parece não se fundar somente em uma sensação de medo ou insegurança,

27 A expressão "racionalidade alternativa" aparece em Ribeiro (2005a) como crítica a temática da alienação como mote isolado das leituras da experiência social. A autora defende que "[...] essas interpretações tendem a negar às vítimas, reconhecidas como manietadas e dóceis, a capacidade de compreender a operação das práticas de dominação e de participar, com certo distanciamento e alguma autonomia, das tramas e enredos do cotidiano". Para autora, ao não reconhecer essas racionalidades, o pensamento crítico acaba se afastando da "[...] apreensão das circunstâncias da ação dos muitos outros" (Ribeiro, 2005, p. 26-27).

mas no cálculo instrumental, que envolve meios e fins. A equação expressa pela soma desses afetos com "pau e enxada" é, pois, de simples resolução: morte.

Assim, o conflito disparado pela participação no evento mencionado foi a "*gota d'água*" para a produção de sua autonomia em relação a família, na qual se sentia um "*incômodo*". Nesse sentido, a saída de casa é o ponto de culminância de um processo, que envolve tanto a vulnerabilidade e a violência vivenciada pela interlocutora quanto a mobilização do seu desejo de construção de si mesma e de sua autonomia. É nesse momento de tensão que ela agencia as condições – subjetivas e objetivas – para produzir uma desterritorialização efetiva em relação à família, e, consequentemente, à própria cidade de Ubaíra. Falo em desterritorialização efetiva, pois, como sua narrativa indica, ao se distanciar dos signos da masculinidade em voga desde criança, ela se instala de maneira "relativa" em uma linha de fuga à ordem moral e familiar dominante, ao passo que era apreendida, apreendia a si mesma e aos outros através dos códigos do desejo dissidente, mas, até então, não perde suas vinculações com o "universo normal e familiar" (Perlongher, 2008, p. 192)[28].

Ao recuperar as trajetórias de chegada até rua para identificar os "processos de ruptura", Melo (2011) sugere que as narrativas de "escolha" devem ser tomadas com prudência. Nas palavras do autor:

> Na maioria dos casos em que ela se anuncia vem acompanhada de uma trajetória em que se vive uma série de violências. Costuma vir acompanhada de falas como: 'Em um certo momento, não aguentei mais', causando a 'escolha' de morar

28 Para Perlongher (2008, p. 192), na desterritorialização relativa os sujeitos não criam necessariamente sistemas de sociabilidades autônomos e contrapostos aos da "sociedade respeitável". Ainda conforme o autor, à essa operação mais flexível sucede-se uma reterritorialização também relativa. A reinscrição do sujeito em outro código não parece ser fixa nem total, mas segmenta o sujeito ligando-o à sociabilidade homossexual, sem que ele perca sua possibilidade de circulação em outros territórios.

> na rua em detrimento de algo que se considera muito pior e que normalmente espera em casa (Melo, 2011, p. 43-44).

Nesse sentido, entendo aqui que é, justamente, por enunciarem esse "algo que se considera muito pior e que normalmente espera em casa", do qual fala o autor, que as narrativas de "escolha" e/ou decisão, podem ganhar relevância analítica. Parece-me que, se levarmos a sério a narrativa de Sabrina, podemos analisar a fuga de casa como parte do agenciamento produzido por ela em direção ao que, em suas palavras, "*queria da vida*". Esse querer direcionado à vida, como ficará mais claro ao longo da narrativa, expressa o desejo de fazer a própria vida, o que, nesse momento, envolve experimentar plenamente a sua sexualidade e prosseguir na produção do "processo de feminilização". Nesse sentido, pode-se dizer que o desejo da interlocutora, quando decidiu sair de casa sem o consentimento dos pais, ainda sem ter atingido a maioridade, era "existir em seus próprios termos" (Ribeiro, 2005a)[29].

A partir dos seus relatos, não foi possível apreender dimensões mais aprofundadas acerca da sua rede de relações em Ubaíra, mas, seguindo a mesma perspectiva de análise, o investimento nessa rede de relações com "*bichas*" iguais a ela, mais do que um fator que desencadeia a ruptura com a família, pode ser analisada como a rede que a interlocutora produz para articular a sua saída da casa da família. É através dessa rede de relações que ela dá passagem ao afeto dissidente cujas partículas que ganhavam expressão, até então, vinham promovendo desagregações, tanto na sua experiência subjetiva quanto na família.

Assim, quando Sabrina produz minimamente condições para agenciar o seu investimento nas travestilidades, permanecer na casa

29 De acordo com Pelúcio (2005, p. 235), "[...] travestis costumam ter uma trajetória de vida que as distanciam dos padrões de comportamento considerados adequados para certas faixas etárias, mesmo entre camadas populares – saem cedo de casa, em torno dos 14 anos, e geralmente iniciam uma vida noturna sustentando-se através da prostituição". Como veremos ao longo da narrativa, Sabrina não escapa dessa forma de sustentar-se, que muitas vezes aparece como a única possibilidade de renda para os sujeitos integrantes desse grupo social (Amaral, 2012; Benedetti, 2005; Pelúcio, 2005).

da família é uma decisão que envolve mais do que o risco iminente de morte ou sobrevivência biológica, é a própria conservação do seu ser (Spinoza, 2009)[30] que parece estar em jogo. Além do risco de morte física e subjetiva que sua narrativa articula, nas palavras dela, sua família era "*bem pobre*" e Ubaíra, por sua vez, uma "*[...] cidade pequena e fraca, até [pra] médico tem que vir para cá [Salvador]*". Há, portanto, uma conjunção de elementos atuando nesse campo de forças que tornam a sua existência junto à família e na cidade de Ubaíra, no mínimo, "*complicada*", para usar suas palavras.

A amiga, com a qual veio morar, residia no bairro Fazenda Coutos, localizado no Subúrbio Ferroviário da cidade de Salvador. Ao chegar em uma cidade grande, até então desconhecida, ela se sente liberta das amarras da intersecção entre a família e a cidade "*pequena e fraca*":

> *Quando cheguei aqui em Salvador, eu me soltei, comecei a conhecer muita gente, comecei a conhecer os lugares, a saber o que era isso [travestilidades], aí eu me apeguei e disse 'é aqui que eu vou fazer minha vida, vou construir', como eu tô construindo* (Sabrina).

Nessa época, conta que conheceu uma "*bicha*" que frequentava uma territorialidade de práticas dissidentes em termos de gênero e sexualidade no centro da cidade[31]. A relação construída com a "*bicha*"

30 Na perspectiva de Spinoza (2009, p. 14), "[...] ninguém, no entanto, pode negar que o homem, tal como os restantes dos indivíduos, se esforce, tanto quanto está em si, por conservar o seu ser".

31 Em relação a territorialidade, dialogo aqui com Arantes (2000) e Ribeiro (2005a). Em contraposição a ideia de territórios sociais identitários, fixos e supostamente homogêneos, territorialidade denotaria mais uma qualidade, que põe em destaque a flexibilidade das configurações espaços-temporais mais efêmeras e híbridas (Arantes, 2000), que, no entanto, dialogam com a configuração histórica da experiência social e urbana, em suas múltiplas escalas, envolvendo as distinções e relações entre classe, raça, gênero, sexualidade (Ribeiro, 2005a). Já a ideia de territorialidade dissidente em termos de gênero e sexualidade é inspirada na abordagem de Perlongher (2008) acerca das "territorialidades marginas" que envolvem a prática da prostituição virial

passa a adquirir centralidade, é com ela que Sabrina vai começando a construir outras relações na cidade e com a cidade, chegando a se apresentar como transformista em uma das boates da avenida Carlos Gomes, no centro da cidade de Salvador:

> *Na época em que eu morava com a pessoa que eu chamo de mãe, que era em bairro, aí eu conheci uma bicha que me trouxe pra cá pra Carlos Gomes, foi a única boate que eu fiz show, já tem muitos anos, eu tava na idade de 16 pra 17 anos, já tenho 34, aí me levou pro Caverna, perto da boate Tchê, aí eu fiz sucesso lá, mas foi só uma vez* (Sabrina).

A moradia no bairro Fazenda Coutos não durou muito tempo, já que, assim como na casa da família, os conflitos em torno da sua orientação sexual não tardaram a aparecer também ali. Segundo conta: "*[...] não deu certo, porque ela tem marido, tem filho e eu sou homossexual, aí ficava aquela polêmica dentro de casa. E às vezes eu chegava tarde, não tinha casa própria, como não tenho até hoje, não consigo*". A sua sexualidade, o investimento no processo de subjetivação travesti, bem como a construção da sua autonomia, encontram novamente restrições para se realizar "*morando de favor*", no "*bairro*"[32]. Ela, então, sai da casa da amiga e vai morar com a "*bicha*" em uma pensão no bairro

na cidade de São Paulo. Nesse sentido, entende-se aqui que as práticas e sociabilidades dissidentes em relação ao gênero e à sexualidade conformam territorialidades específicas no espaço urbano.

32 Quando Sabrina narra o tempo vivido no bairro Fazenda Coutos, ela sempre utiliza a expressão "*bairro*" para diferenciar da experiência na rua, como exemplo: "*eu vim de Ubaíra pro bairro*", "*ah, isso foi no tempo do bairro*". Em termos espaciais, para ela, a classificação "*bairro*" engloba os espaços urbanos distantes da Praça de Piedade – tomada, em sua narrativa, como ponto de referência para pensar o centro da cidade. A distância, por sua vez, é pensada através da escala do caminhante, "*se dá pra ir a pé, é centro, se tem que pegar ônibus pra chegar, é bairro*". A partir das suas narrativas, as relações entre bairro/centro e bairro/rua constituem experiências urbanas distintas em relação aos imaginários e reações em torno da visibilidade da sua *performance* de gênero e sexualidade e acesso à bens e recursos – materiais e relacionais –, respectivamente.

Liberdade, cuja proprietária era uma espécie de "*cafetina*", passando a trabalhar na prostituição de rua[33]. Para esse novo movimento em sua trajetória dois elementos são destacados por ela: o primeiro é que a natureza desse vínculo não se dava pelas normas do parentesco e, segundo relata, "*já bastava meus parentes*"; o segundo, e mais importante, é que ela já havia se "*apegado*" e decidido "*fazer vida*" no centro de Salvador, da qual Fazenda Coutos, o "*bairro*", não fazia parte[34].

Antes de continuar a seguir a trajetória urbana de Sabrina, importa fazer uma rápida digressão. De acordo com Larissa Pelúcio (2005), as travestis costumam sair de casa em torno dos 14 anos, passando a trabalhar, geralmente, na prostituição (Pelúcio, 2005). A fuga para os centros urbanos, que marca as trajetórias das travestis, estaria ligada à busca "*[...] de isolamento perante aqueles com os quais cresceram e que julgam constantemente sua forma de existir*", de possibilidades de trabalho e de acesso a tecnologias de adequação do corpo e da identidade. Mas, ainda que nos centros urbanos elas encontrem seus pares e maiores possibilidades de produzirem suas existências, continuam sendo violentadas, sobretudo "nas esquinas" – territorialidade da prostituição na rua –, onde ocorrem as maiores violações, inclusive os assassinatos e as opressões policiais (Larrat, 2020, p. 205).

Nesse sentido, Sabrina encontra na cidade de Salvador um meio mais propício, ou pelo menos mais flexível, para produção de si mesma e da sua vida, do que em Ubaíra. Gradativamente, saberes, sujeitos, espaços territorializados por múltiplas práticas dissidentes e cidades são agenciados na produção de novas linhas que possam operar

33 Apesar de ter saído da casa da amiga, que ela chama de mãe, por conta dos conflitos, que, segundo narra, se davam em função das mesmas questões que ocasionavam conflitos na casa da família, o vínculo entre elas se mantém até hoje, sendo a maior referência de afeto e cuidado em sua trajetória.

34 Além da Praça da Piedade, aparecem em sua narrativa como pontos de referência compondo esse centro da cidade de Salvador, ao qual ela se apegou, a Avenida Carlos Gomes e as boates Tché, Night Club e Caverna – ambas localizadas na Carlos Gomes –, que conformam juntamente com outras boates e bares uma territorialidade dissidente em termos de gênero e sexualidade no centro da cidade.

as intensidades que a liberação das amarras, que se dá com a saída da casa da família em sua cidade natal e, posteriormente, da casa da amiga, no bairro Fazenda Coutos, tinha buscado efetuar (Rolnik, 2011). A sensação de ser um "*incômodo*", que traduz, até aqui, a sua experiência enquanto sujeito no mundo, é, então, sobreposta pela sensação de pertencimento, de vinculação, que ela expressa quando diz: *"[...] aí eu me apeguei, e disse 'é aqui que eu vou fazer minha vida, vou construir', como eu tô construindo*", em referência ao centro da cidade de Salvador e ao universo das travestilidades.

"Tornar-se travesti" pressupõe o investimento em um processo de subjetivação, que, conforme Pelúcio (2005, p. 224), é continuado e sem fim, "[...] construir um corpo e cuidá-lo é uma das maiores preocupações das travestis". Ainda segundo a autora, esse processo pode ser dividido em algumas etapas:

> A primeira delas é quando ainda se é 'gayzinho' (classificação êmica), ou seja, já assumiu a orientação sexual para familiares e para 'a sociedade' (como elas dizem, para um conjunto mais abrangente de pessoas), mas ainda não se vestem com roupas femininas ou ingerem hormônios. A fase seguinte é 'montar-se', que significa, no vocabulário próprio do universo homossexual masculino, vestir-se com roupas femininas, maquiar-se de forma a esconder a marca da barba, ressaltar maçãs do rosto, evidenciar cílios, as pálpebras dos olhos e a boca. Nessa etapa, vestir-se com roupas femininas ainda é algo ocasional, furtivo, restrito a momentos de lazer. O terceiro momento é o da 'transformação', uma fase mais nuançada, pois tanto pode envolver apenas depilação dos pêlos do corpo e vestir-se cada vez mais frequentemente como mulher, como pode indicar o momento inicial de ingestão de hormônios, quando estes ainda não mostraram efeitos perceptíveis; finalmente, a quarta etapa, quando já se é travesti, além do consumo de hormônios, vestem-se todo o tempo com roupas femininas (sobretudo roupas íntimas, pode estar de shorts, sem camisa, mas de

> calcinha) e planeja injetar silicone nos quadris e nádegas (Pelúcio, 2005, p. 225)[35].

Como a trajetória de Sabrina demonstra, das quatro etapas descritas acima por Pelúcio (2005), as duas primeiras já haviam sido vivenciadas por ela ainda em sua cidade natal, sendo o ato de "montar-se" e exibir-se publicamente o disparador do conflito que, em sua narrativa, aparece como fator decisivo para o seu deslocamento para cidade de Salvador. Para ela, estar em Salvador é fundamental no que tange a continuidade desse processo, uma vez que ele se dá através da mediação dos pares e da inserção do sujeito em territórios e territorialidades específicas.

De acordo com Marcos Renato Benedetti (2004), o processo de construção do corpo e do gênero das travestis é complexo e balizado por lógicas próprias desse grupo social, sendo a prostituição um dos principais espaços de sociabilidade e de aprendizado das travestilidades. É a partir dessa prática "[...] que incorporam os valores e formas do feminino, que passam a conhecer as formas corretas de andar no salto alto, de mostrar movimentos leves e suaves, de olhar de determinada maneira, de mover o cabelo ou andar à moda travesti" (Benedetti, 2004, p. 3). Não obstante, se, por um lado, a prostituição permitiria concretizar os desejos de transformação, por outro, ela é, muitas vezes, a única forma de existência das travestis, figurando, assim, ainda como um destino, delineado pelos processos de precariedade material e opressão subjetiva, que dificultam o acesso das travestis à escolaridade, ao mercado de trabalho e comprometem seus próprios processos de transformação (Pelúcio, 2005)[36].

35 Tomo essa abordagem aqui como forma de auxiliar na apreensão de elementos da trajetória de Sabrina que, talvez, escapariam, sem, no entanto, tomá-la como único enquadramento possível, ao passo que as trajetórias das travestis não são homogêneas, como a própria trajetória da interlocutora demonstra.

36 Por mais que esse segmento social tenha avançado na conquista de outros espaços e lugares sociais, a prostituição continua sendo a única possibilidade de renda para grande parte das travestis (Amaral, 2012; Benedetti, 2005; Pelúcio, 2005).

Nessa perspectiva, a relação que Sabrina constrói com a "*bicha*", quando ainda morava na casa da amiga, aparece como um elemento que viabiliza esse deslocamento do bairro Fazenda Coutos para a moradia em uma espécie de pensionato no bairro Liberdade, tendo em vista não só dar continuidade ao processo de produção de si enquanto travesti, mas construir a própria vida na cidade de Salvador. É morando nesse pensionato, no bairro Liberdade, que o investimento nas travestilidades finalmente encontra um espaço no qual pode se efetuar: o da prostituição de rua. A partir dessa inserção, Sabrina, que "*se arrumava, se ajeitava de mulher*", se insere na ampla rede de discursos, práticas e cuidados que legitimam os sujeitos das travestilidades (Amaral, 2012), e passa, então, a se definir como travesti.

A prostituição de rua faz circular outros sujeitos, espaços, relações, saberes, temporalidades e territorialidades em sua experiência de cidade: a cafetina, os clientes, as travestis de rua, os "sacizeiros"[37] e a própria rua, em sua complexidade noturna, passam a conformar a sua nova trama de inserção na cidade de Salvador. Como se pode ver no relato transcrito abaixo, se, por um lado, sua trajetória começa a delinear um território no qual ela pode se construir e existir – subjetivamente e materialmente – com certa autonomia, por outro, é justamente nessa articulação entre moradia e trabalho a partir da prostituição que a exposição à violência da qual estava em fuga atinge seu grau máximo:

> *A: Você foi pra onde quando saiu da casa de sua amiga?*
>
> *S: Fui morar com essa bicha que me levava pra boate. 'Fazia vida', passei uns momentos difíceis também, porque eu pagava por semana, todo sábado vencia. Pagava R$60,00, aí quando 'fazia vida' tinha que trazer o dinheiro e naquela época era difícil o cliente, quando fazia o programa, depois de fazer o programa,*

37 Categoria nativa usada para definir usuários que fazem uso abusivo de crack, equivalente a categoria êmica "nóia" identificada por Taniele Rui (2014), no contexto de São Pedro.

> *pagar. Às vezes botava pra fora do carro depois que já tinha feito tudo, aí era a maior cena. Às vezes chegava sem dinheiro, a cafetina cobrava, tinha que dar o dinheiro, quando a bicha não dava o dinheiro, raspava o cabelo da bicha, comediava, tinha uma outra babadeira, era uma confusão. Toda semana tinha que ter o dinheiro certo* (Sabrina).

A conjunção entre travestilidades e prostituição circunscrevem a sua experiência urbana em uma temporalidade e uma territorialidade demarcada, a noite e a rua, na Orla Atlântica da cidade. Confusão, roubo, covardia, agressões e exposição radical ao risco de morte habitam a sua experiência com os clientes na "*vida de noite*". Muitas vezes, sem dinheiro, agredida e "*desmontada*", ainda tinha que se deslocar da orla para a Liberdade[38]. Como relata, o aluguel do quarto no pensionato era semanal, e as regras impostas pela "*cafetina*" eram rígidas e operavam em um regime de coerções e violência. Os rendimentos com a prostituição de rua, por sua vez, oscilavam de tal forma que a sua permanência nesse território – que articulava moradia e trabalho – foi se tornando insustentável[39]:

> *[...] às vezes a rua não dava, às vezes eu tentava pagar assim logo adiantado, mas muito cliente caloteiro, era muito valente, mostrava arma, já cheguei em casa sem tamanco, ficava no carro, de agressão...*

38 Pelúcio (2005, p. 247), a partir de uma etnografia com travestis em São Carlos, tenta desmistificar esse imaginário de perigo que envolve o trabalho nas ruas, alertando inclusive para o fato de que "[...] falar de 'travesti' de uma forma generalizada e monolítica é perigosamente simplificador, na medida em que borra as singularidades de cada trajetória e as especificidades de cada entorno. Trabalhar no centro de São Pedro, na área industrial de São Carlos ou em um piso em Barcelona aponta para realidades distintas que conformam subjetividades específicas".

39 O valor semanal do quarto era 60 reais, o que na época era bastante alto, se comparado, por exemplo, ao salário-mínimo entre 1995 e 1998 – período estimado da chegada de Sabrina em Salvador –, que valia de 100 reais em 1995 a 130 reais em 1998.

Além do valor do aluguel, "*se montar*", ou seja, a produção do corpo travesti, envolvia investimentos e cuidados diários, e segundo diz: "*eu me cansei de me montar, botar peito postiço, botar roupa de mulher, eu vi que a rua não tava dando mais, tinha muita covardia, muito roubo, era orla*". É, então, que um novo movimento se delineia na trajetória de Sabrina, e a rua emerge efetivamente como espaço onde perseverar na existência se torna possível[40].

Em sua narrativa, a saída da casa da família, a violência presente na relação com a "*cafetina*" e com outras travestis no pensionato em que morava, a exposição radical ao risco de morte e os baixos rendimentos atrelados à prática da prostituição de rua produzem sentido para essa decisão: "*como eu já tinha saído da casa dos meus pais, morei com travestis, passei o que eu passei na rua, fazia vida, muito risco, já arrisquei a vida com arma na minha cara, aí pronto, eu decidi 'vou morar na rua'*". Se, por um lado, uma trajetória de rupturas – socioespaciais –, violência, risco de morte e despossessão material é articulada em sua narrativa conferindo inteligibilidade ao movimento delineado, por outro, ao narrar esse processo, seus relatos evidenciam que, quando começou a fazer a rua como moradia, ela já estava inserida e vinculada em uma rede de sociabilidade de travestis que já faziam a rua como moradia, e, dessa forma, conhecia bem os códigos, normas, valores que organizam as territorialidades de/na rua, delimitando distintos processos de subjetivação e experiências urbanas, como veremos na fala a seguir:

> *Já vim pra rua já experiente, andava com as travestis de rua, já sabia lidar com os... como é que se diz? Com os moradores [de rua] mesmo, que é sacizeiro, drogado, já me dava com quem roubava, mas eles lá e eu cá. Como sempre, eu gosto de*

40 Vale dizer que essa transição entre a casa da família em Ubaíra e o fazer a rua como moradia só foi iluminada no decorrer do trabalho de campo. Na primeira entrevista realizada com Sabrina e nas primeiras conversas informais, essa passagem parecia ser direta, configurando-se como uma ruptura repentina. Com o passar dos encontros os rastros de outras experiências urbanas foram se delineando, possibilitando o acesso a esses deslocamentos anteriores.

> *dormir sem movimento, eu e meu caso. Antes de eu me envolver com ele, eu já morava na rua também, mas andava sozinha. A pessoa tem que tá ligada, não pode se envolver muito com os outros moradores de rua, entendeu? Não fazer dívida, não ficar com eles tudo incluído, ficar só, fazer seus adiantos, aí pronto, vai convivendo, vai pegando o dia a dia. Mas, agora, se for aquele que gosta de andar de grupo, todos de rua liso, nunca vai dar certo, sempre vai ter problema, porque um daqueles ali apronta* (Sabrina).

É na passagem pela "*vida de noite*", ao se inserir nessa rede de sociabilidade de travestis que faziam a rua como moradia, que a interlocutora "pega a visão" dos perfis e práticas que produzem a rua e são produzidos por ela simultaneamente. Como narra, ela já "*sabia lidar com os moradores de rua mesmo*", os "*sacizeiros*", que em sua narrativa aparecem como "*os que se jogam na rua e já não querem mais nada com a vida*". Sabrina quer muito da vida, sabe que para "não se jogar" precisa de táticas, e "*andar sozinha e dormir sem movimento*" é uma delas. Além desse saber relacional, ela também já tinha pegado a visão de outras táticas – de permanência e circulação, de obtenção de recursos etc. –, que viabilizam a produção da existência a partir da rua.

Longe de ser narrada sob o signo da angústia ou do sofrimento, sua chegada na rua, a partir da sua narrativa, é o que se poderia nomear como "período áureo" em sua trajetória urbana, em que a narrativa é habitada pela alegria, festas e façanhas em intensa interação com a cidade – materialidade e sociabilidade. Das amigas travestis, que eram muitas, relata que morreram uma por uma, algumas por doenças, outras vítimas de assassinato. Só restou Fabiana, "*a bicha*", como testemunha dessa experiência compartilhada nas ruas de Salvador, entre a Piedade e o Canela, fazendo a cidade na linguagem travesti, "linguagem ordinária" (Certeau, 2014), "*no talento*", "*sem cair do salto*", "*no chiquê*",

entre "*babados*" e mais "*babados*". Tempo que, em sua apreensão, a rua era menos perigosa e violenta[41].

Isso não significa dizer que ela encontrou um espaço de relações livre dos atravessamentos da violência; não obstante, ao que parece, encontrou um espaço em que os códigos, regras, valores estão em permanente negociação, ainda que atravessados pela violência. Nesse espaço, seu poder de ação e negociação de conflitos é expandido, em outras palavras, a exposição à violência e ao risco de morte parecem ser menos arbitrários do que na casa da família, no "*bairro*", e trabalhando na prostituição de rua. O que sua narrativa faz transparecer é que, a partir das suas táticas de perseverar na existência, ela vai ganhando repertório de ação. Dessa forma, vai aprendendo a dialogar com a violência, a partir do seu próprio corpo, que, por ocupar um lugar radical de vulnerabilidade, exige astúcia. Fazendo a rua como moradia, ela percebe

41 Através da sua narrativa, é possível estimar que ela se deslocou de Ubaíra para Salvador entre 1995 e 1998, tendo como referência as idades que ela menciona ter saído da casa da família. Essas passagens anteriores à chegada na rua – "moradia de favor", no bairro Fazenda Grande, e aluguel de um quarto em uma casa de travestis, na Liberdade – transcorreram em menos de dois anos após a sua chegada na cidade de Salvador, nesse sentido, estima-se que ela teria começado a fazer a rua como moradia por volta dos anos 2000. Desde a década de 1980, quando a experiência de rua começa a ganhar visibilidade mundial, o fluxo de pessoas que se territorializam nesse espaço, produzindo seus territórios de existência, tem sido crescente, assim como os mecanismos de constrangimento e controle dessas presenças no espaço urbano e a produção de "soluções" em diversos campos de atuação. A partir da narrativa de Sabrina, nesse momento inicial da sua trajetória de rua, a rua era menos perigosa e violenta em função de duas variáveis: (i) o menor número de sujeitos fazendo a rua como moradia, fato que tornava a disputa por espaços e recursos territorializados, entre eles, menos acirrada e violenta; e (ii) a menor expressividade dos mecanismos de controle relacionados à atuação dos agentes do ordenamento e da vigilância do espaço urbano – policiais, guardas municipais –, sendo, esses últimos, mais presentes, no centro da cidade, somente nos períodos de festas de rua – à exemplo do Carnaval. Fora esses períodos, as dinâmicas cotidianas usualmente atreladas à casa, como cozinhar, eram passíveis de serem realizadas em praças com menor fluxo de sociabilidades e transeuntes, e até mesmo na Praça da Piedade e do Campo Grande, assim como tomar banho nas fontes das duas praças citadas era uma prática corriqueira que não demandava uma atenção constante, como atualmente, em função da vigilância – e repressão violenta – dos guardas municipais.

que a sedimentação desse saber-prático, bem como a apreensão e decodificação dos códigos no que tange a relação entre seus pares e de outras territorialidades na rua – trabalhadores de rua, transeuntes, taxistas, agentes do ordenamento e da vigilância do espaço urbano etc. –, permitem a ela participar das disputas pelos recursos territorializados nesse espaço com certa margem de autonomia.

Desde que chegou na rua, parou de trabalhar na prostituição, passando a trabalhar "pedindo ajuda"[42], e como diz: "*[...] não me falta nada, só a casa, que é o mais importante*". Para ela, além de fazer circular mais bens e recursos, "*pedir ajuda*" envolve, em suas palavras, "*muito menos risco*" do que a prostituição de rua, em suas palavras: "*aí essa vida de rua que eu estou hoje, graças a Deus não falta nada pra mim, todo mundo me ajuda, já tenho minha amizade, é pouco risco, que graças a Deus, eu já arrisquei minha vida, já saí, porque vida de noite não é boa*". Quando ela contrapõe as duas experiências, a "vida de rua que está hoje" e a "*vida de noite*", revela que, em sua trajetória, a violência e a circulação de recursos territorializados na rua – relacionais e materiais – se distribuem de forma distinta – abundância e escassez –, em função das atividades ocupacionais – prostituição e "*pedir ajuda*" –, categorizações – profissional do sexo e moradora de rua –, e das temporalidades e territorialidades de circulação e permanência no espaço urbano, delimitadas por elas. Assim, em suas narrativas, a rua na temporalidade diurna se contrapõe à rua na temporalidade noturna, assim como a profissional do sexo à moradora de rua que "pede ajuda", e a orla ao centro da cidade, configurando, como dito, distintas experiências urbanas em relação à exposição à violência e a acessibilidade à outras dimensões da cidade[43].

42 A interlocutora se refere a atividade que realiza de "*pedir ajuda*" como um trabalho.

43 De acordo Keila Simpson (2011, p. 112): "[...] a rua e a prostituição não são de todo ruim. Não quero aqui dizer que a prostituição seja negativa, porque não a vejo como tal – ela é sim uma profissão muito dura, mas rentável para quem sabe explorá-la. Temos exemplos positivos de boas profissionais [...]. Se uma travesti desenvolve a prostituição, faz dela o seu trabalho cotidiano e aplica todas as suas forças e experiências

A partir da moradia na rua e do saber que ela vai construindo nas interações cotidianas nesse espaço, enquanto moradora de rua, ela começa a acessar o que Joseph (2000, p. 9) nomeia de "fábrica cotidiana da compaixão e da simpatia"[44], que aparece em sua narrativa como uma positividade relacionada ao fazer a rua como moradia, frente aos processos contínuos de violência e despossessão material vivenciados por ela antes de chegar até a rua, e as próprias dificuldades atreladas à territorialização das práticas domésticas – usualmente associadas à casa – nesse espaço:

> *O bom que eu acho são as pessoas que são boas, que ajuda [...]. O bom de morar na rua é isso, que a gente ganha um bocado de coisa. Como a gente é distanciado da família, como a gente não vê a família todo dia, nenhum familiar ajuda a gente, então existe as pessoas que ajuda sem ser parente. O que eu gostei da rua foi isso, porque parente meu até hoje não dá nada, quem me ajuda mais é os povo que eu conheci na rua, entendeu? Agora quem chega pra rua, fica num meio ruim, porque eles quer, porque tem o meio do bom e o meio do ruim, eu mesmo*

nesse trabalho, é também porque é rentável". A prostituição de rua, para as travestis, também não deve ser vista somente como uma atividade ocupacional geradora de renda, como dito anteriormente, é nesse espaço que, no geral, as travestis encontram as referências que permitem a elas se modelarem tal como desejam. A partir de uma etnografia realizada com travestis em Salvador, entre 1996 e 1997, período próximo ao estimado à chegada de Sabrina em Salvador, Kulick (2008, p. 151) destaca ainda outra dimensão da prostituição para as travestis: "[...] a prostituição é a única esfera da sociedade brasileira onde as travestis podem ser admiradas e reconhecidas. A prostituição faz com que elas se sintam sexys e atraentes, nesse contexto podem desenvolver ainda mais sua auto-estima, valor pessoal, autoconfiança, além de se sentirem objetos de verdadeiros e intensos desejos". Nesse sentido, não quero dizer que a experiencia da interlocutora em relação ao trabalho na prostituição de rua responde somente à uma dimensão individual, mas de forma alguma deve ser generalizada.

44 Para Joseph (2000, p. 9), a visibilidade dos sujeitos que fazem a rua como moradia nos centros urbanos, "Sem-Domicílio-Fixo", expressão utilizada pelo autor em referência ao contexto francês, expressa "[...] paradoxalmente uma conquista da democracia, um de seus dardos morais, [...], mas também da solidariedade como recurso civil e não apenas como injunção do Estado e dos 'aparelhos ideológicos'".

> *não tenho o que me queixar, durmo, acordo, acordo com meu café sem pagar, às vezes aquele dinheiro é o que os outros me dá, eu vou comprar, entendeu? Não tenho o que me queixar na vida da rua não. Só me queixo o que eu te falei, é isso, é do banho, é da dormida que eu não durmo direito, são esses dois, é o banho e a dormida. Mas a comida, roupa, tudo, chinelo, se eu tiver descalço, nego dizer que vai pagar pra mim, às vezes traz um tênis, um sapato, às vezes traz tanta coisa que eu não tenho onde botar, entendeu? Que a gente tá na rua, recebe um bocado de coisa e não tem onde guardar, porque ninguém guarda nada, ainda tem isso. O ruim também é isso, não tem onde guardar as coisas, os materiais da gente, as vezes os outro pega, outros morador de rua... é aquela coisa [...]* (Sabrina).

É importante dizer que a interlocutora vê essa "abundância" de recursos que é possível acessar na rua através de uma rede de relações não só como dimensão que viabiliza a sua permanência – e de outros sujeitos – nesse espaço, mas como uma esfera geradora de possibilidades de inserção na cidade a partir de uma modalidade de moradia tal como concebida hegemonicamente, como a fala seguinte indica: "*[...] a pessoa quando vem morar na rua, a pessoa chega, se for uma pessoa que não tem vício, é bom de ficar. vai, pede suas coisinhas, as patroas dá, já não tem vício, não vende [...], já fica de boa. É capacidade mais de sair da rua*". Percebe-se, a partir da narrativa dela, que as possibilidades de compor essa rede de relações estão associadas à uma moralidade individual e espacial, existindo o "*meio do bom*" e o "*meio do ruim*", indicando também relações distintas com a rua. No "*meio do bom*", a rua figuraria como espaço de passagem que viabiliza a construção de outras condições de acesso à cidade, já no "*meio do ruim*", que para ela está associado ao entrelaçamento entre uso abusivo de álcool e outras drogas e à prática de atividades ilegais, a rua seria um espaço de destruição, em que o sujeito "*vai se habilitando ainda mais*"[45].

45 Essa ideia de "*habilitação*" e de uma moralidade "*bom*" e "*ruim*" foi trazida também por outro interlocutor da pesquisa, mas com um sentido positivo, distinto do atribuído

Em que pese a redução e moralização das dinâmicas entre subjetividades e territorialidades na rua, o interessante aqui é que, a partir da dicotomia moral que ela elabora, a rua é, independente do "*meio*", um espaço de produção de relações, de saberes e de realização de projetos individuais, seja de construção ou de destruição da própria vida. É claro que essas dinâmicas são muito mais complexas e menos estanques, configurando-se a partir da ampla circulação dos sujeitos no espaço urbano e em complexa rede de categorizações – exógenas e endógenas – de usos da rua, assim como também são múltiplos – e ambivalentes – os significados atribuídos à rua na narrativa da interlocutora acerca da sua própria trajetória nesse espaço, que ora se apresenta como lugar do sofrimento, da solidão e da destruição, ora como lugar de passagem, limiar, carregado de potência de afirmação e de construção de futuro. E aqui, talvez, resida a maior contradição da rua e dos territórios de existência que são possíveis compor a partir dela: abundância e escassez, "*muita gente*" e solidão, apego e desapego, "*resto de vida*" que é vida toda. Ganha-se muito e perde-se na mesma proporção. Desejo e trauma. Resto e excedente. Circulação e permanência. Estado de exceção. Rua, por excelência limiar, tal como as trajetórias que nela se instalam e fazem carreira.

por Sabrina. Para G., a rua confere certificados/diplomas/títulos assim como o percurso da educação formal. Em contraposição a este último, a demarcação dos graus de formação na rua é comprovada pelas marcas corporais e por registros de passagens por hospitais e pelo sistema prisional. Esses certificados/diplomas/títulos comprovariam a formação do sujeito na "*escola da vida*", habilitando-o para trabalhar com esse segmento social, uma vez que indicaria que ele sabe lidar com "*todos os sistemas de pessoas*", "*o bom e ruim da escuridão e da claridade*". Segundo G., o empossamento da sua liderança – título – no Movimento Nacional da População de Rua (MNPR/BA) se deu a partir de um ritual político de conferência da veracidade dos seus certificados de vivências no "*mundo da escuridão*" – rua. Segundo também afirma, se não tivesse encontrado um espaço/atividade no qual pudesse exercer os saberes que construiu na rua, não tinha voltado para o "*mundo da claridade*" – sociedade.

"Fui travesti": passado, presente e futuro

Esteticamente, Sabrina se apropria de signos socialmente atribuídos ao masculino e ao feminino, roupas masculinas – camiseta e bermuda –, acessórios femininos – brincos grandes e "*bolsas de madame*" –, além de toda uma performatividade acentuadamente feminina. Ela se refere a si mesma como travesti conjugando o verbo "ser" no passado, "*fui travesti*", define-se como homossexual e diz que se sente como "*mulher mesmo*", como sua fala indica:

> *Eu tô tão conhecida como Sabrina, tem até velho, velho de idade, que me chama 'e aí, Sabrina?', eu me sinto mulher mesmo, não vou mentir, normal. Ou como eu sou mesmo homossexual, eu me sinto mulher mesmo* (Sabrina).

Em algum momento da sua trajetória de rua, que sua narrativa não permite situar com precisão, ela deixa de se definir enquanto travesti. Para ela, ser travesti é "*se montar*" e se prostituir, marcadores que estão intimamente ligados em sua narrativa. Desde que chegou na rua, ela nem se monta e nem se prostitui. Não "*se montar*" significa que parou de botar peitos postiços e utilizar roupas femininas, deixando, assim, de ser travesti.

Sabrina diz que cansou de se "*montar*", mas, mesmo não se "*montando*", relata que, antes do acidente que ocasionou a perda do seu olho direito, ostentava longos cabelos soltos, do qual se recorda com vaidade, sendo que o retoque da maquiagem também era uma preocupação constante: "*[...] ficava com minha mochilinha, com minha maquiagem, tudo dentro*". Segundo diz, quando perdeu o olho, além de passar a usar o cabelo quase sempre preso, o espelho passou a ser seu companheiro inseparável:

> *Porque o médico me disse 'você tinha dois, se você perdeu um, se você perder o outro vai ficar sem nenhum'. Por isso não boto nada, eu não uso mais nada, maquiagem eu usava quando tinha meu olho, não posso usar, não posso usar mais nada* (Sabrina).

Logo, ela não abandona por completo o investimento no processo de subjetivação travesti quando passa a fazer a rua como moradia. A perda do olho direito é o acontecimento que parece melhor demarcar essa reconfiguração da sua subjetividade, gerando um deslocamento do reconhecimento de si enquanto travesti. Assim como as próprias condições de vida na rua – dificuldade de manter e acumular pertences e exposição à violência – também podem ser indicativas desse rearranjo em seu processo de produção subjetiva, levando-a à um desinvestimento nesse processo de transformação, ao passo que ser travesti implica em uma exposição maior à violência por via da objetificação sexual e/ou da aversão (Simpson, 2011). Não obstante, para além do seu nome social, Sabrina, também os gestos e linguagem incorporados, uma espécie de "*ethos* feminino" (Pelúcio, 2005)[46], borram as categorias binárias de gênero – feminino e masculino –, que, por sua vez, constitui um dos aspectos que a singularizam na rua.

Como os agenciamentos da sua vida cotidiana em torno do acesso à moradia, vínculos, trabalho e outras dimensões da cidade demonstram, Sabrina procura condições para "ser" e fazer a própria vida com certa autonomia – subjetivamente e materialmente –, sem estar radicalmente exposta a violência, ou, pelo menos, com mais margem de negociação das suas vivências. Nessa perspectiva, o investimento nas travestilidades é central para compreender as rupturas, tensões e bloqueios, vínculos e possibilidades que vão conformando suas condições de existência e a sua própria experiência urbana.

É importante lembrar que, ao chegar na cidade de Salvador, Sabrina, que ainda não se identificava – e nem era identificada – majoritariamente por seu nome social, era um jovem entre 13 e 16 anos de idade, "homossexual afeminado", que fugiu da casa da família em uma cidade

46 As expressões utilizadas por Sabrina sempre me chamaram atenção, entre elas "*batalhar*", "*truque*", "*babado*", "*querida*", "*fina*", "*cair do salto*"; a partir da leitura de trabalhos acerca das travestis, alguns deles citados ao longo do texto (Amaral, 2012; Benedetti, 2005; Kulick, 2008; Maluf, 2002; Pelúcio, 2005), comecei a perceber que se tratava de uma linguagem compartilhada pelos sujeitos integrantes desse grupo social.

do interior da Bahia, passando a "morar de favor" na casa da única referência que, até então, possuía na cidade. A partir dessa relação, ela acessa moradia em um bairro popular, geograficamente distante do centro da cidade, mas diferente da sua experiência no centro da cidade, no "*bairro*", Sabrina relata que era alvo de constrangimentos – olhares e comentários pejorativos –, chegando até sofrer tentativas de violência física:

> *No centro as pessoas estão acostumadas com isso, é normal, ninguém fica te olhando demais, mas tem violência também, mas não é como no bairro, que você não pode nem sair na rua que fica todo mundo olhando como se você fosse uma aberração, até pedra já jogaram do carro* (Sabrina).

Pelo relato acima, percebe-se que o investimento nas travestilidades circunscreve, em grande medida, as suas possibilidades de moradia, de trabalho e de sociabilidade no centro da cidade. Além das distinções entre "*bairro*" e centro, em função das reações em torno da visibilidade da sua *performance* de gênero e sexualidade, "*bairro*" se distingue da rua, em sua narrativa, pelas possibilidades de acessar bens e recursos, segundo ela "*[...] [no bairro] é sempre as mesmas pessoas, então ninguém vai ficar te ajudando todo dia, aqui [centro] não, tem sempre gente nova, quando um não ajuda, outro ajuda*". É relevante observar que, nessa última distinção bairro/rua, a interlocutora dá a entender que, no seu imaginário, as possibilidades de emprego formal estão interditadas para ela, sendo a sua ocupação atual, de "*pedir ajuda*", a única forma de acessar recursos, para além da prostituição[47].

47 Ainda que, atualmente, as travestis e as mulheres transexuais estejam pavimentando e ocupando outros lugares no campo social, inclusive lugares de poder na estrutura estatal, as condições de acesso ao mercado de trabalho, assim como a outras dimensões da cidade – moradia, saúde, justiça etc. –, ainda são bastante restritas em função dos processos de opressão e marginalização que delimitam, em grande medida, suas trajetórias no campo social. Nesse sentido, para Simpson (2011), abordar a questão do acesso das travestis ao mercado de trabalho ainda é um desafio que exige

Em consonância com o imaginário de Sabrina, Simpson (2011), abordando as trajetórias dos sujeitos das travestilidades, que invariavelmente são perpassadas por processos de ruptura ou distanciamento em relação ao núcleo familiar de origem, diz:

> Está sozinha no mundo, mas agora perto de pessoas entendidas como iguais. Descobre-se que, nesse mundo, é cada um por si e ninguém por todas. Mas a travesti precisa sobreviver e abraça a guerra. Começa a sua batalha, sem emprego, sem escola – não porque não queira estudar, mas a escola a trata pior do que em casa, sem respeito a sua identidade, sem respeito de pares e superiores, então porque ficar nesse lugar? Trabalhar em quê? Afinal, não deu para se formar (Simpson, 2011, p. 113).

Como dito anteriormente, o percurso escolar realizado por Sabrina foi curto e, ainda assim, fragmentado por sucessivas interrupções. Nesse sentido, o seu imaginário está, possivelmente, muito amparado na percepção dela de que os saberes construídos ao longo da sua trajetória viabilizam seu "*fazer vida*" a partir da composição de uma rede de relações, mas esses saberes e essa rede de relação não possibilitam o seu acesso ao mercado de trabalho formal. Seguindo a mesma perspectiva da distinção entre "*bairro*" e rua, ela traça uma distinção entre as cidades de Ubaíra e Salvador: "*[...] aqui [Salvador], pelo menos eu conheço muita gente, todo mundo me ajuda, lá [Ubaíra] ninguém ajuda ninguém*". Quando questionada em relação a um possível retorno para sua cidade natal, ela respondeu: "*[...] vou voltar lá pra quê? Posso voltar de passeio, quando tiver bem fina, bem chique*".

Nesse sentido, perseverar na existência, para Sabrina, envolve permanecer na cidade de Salvador. Antes de chegar na rua, ela tinha se

a desconstrução coletiva do imaginário dos sujeitos das travestilidades como objeto de desejo sexual; sem essa desconstrução, a possibilidade de imaginar – e criar – outros futuros possíveis continuará restrita a uma ínfima parcela desse segmento social.

apegado à cidade, a partir dos percursos de lazer no centro, em uma territorialidade produzida por práticas e sociabilidades dissidentes, a saber: as boates da avenida Carlos Gomes. O que ela parece ter encontrado em Salvador, que faz despertar nela o desejo de construir a própria vida na cidade, é tanto um acolhimento maior à sua sexualidade dissidente como a possibilidade de construir minimamente as condições subjetivas e materiais de existência através da composição de um território na cidade, que articula rede de relações e equipamentos urbanos a partir da rua.

Se, por um lado, Sabrina se "apega" à cidade, por outro, a ruptura dela com a família é uma experiência narrada sob o signo da falta e do ressentimento. Relata que, por conta dessa ruptura, logo quando chegou em Salvador, começou a desenvolver uma relação com o álcool, que se mantém até hoje:

> *S - Eu já não tinha vício de beber tanto assim, aí vim pra rua, comecei a beber para poder sustentar a vida, pra poder aguentar a situação dessa rotina de sofrimento que eu passei dentro de casa, dentro de casa eu não bebia assim não, mas tinha todo dia um atrito com um irmão insuportável* (Sabrina).
>
> *A - Você está emocionada* (Anna).
>
> *S - Não, é porque eu também choro. [...] Já tem mais de não sei quantos anos que eu não vejo meus irmãos, eu tenho um monte de irmã [...]. Quando eu falo em parente dá uma dor no coração, já sofri tanto por causa de parente, mas é isso mesmo, tô viva, né? Eu sinto falta de parente, sabe por quê? Eu fui criado em um ambiente com os irmãos, por certo tempo, o crescimento, quando era adolescente, a gente ficava tudo contra um, aí ficava aquela coisa... aí discriminava, ou ficava a favor [...] [chorando]. Mas é isso mesmo, não quero conversar sobre parente não, parente é muito tempo que eu tenho na rua, mãe* (Sabrina).

Sua trajetória habitacional e ocupacional até a chegada na rua ilumina que o fazer a rua como moradia vai se delineando no seu "campo

de possibilidades" a partir da conexão entre a ruptura com a família, as dificuldades vivenciadas em torno das dinâmicas de acesso formal à moradia e trabalho, e à sua inserção em uma rede de sociabilidade de travestis de rua. Quando vai morar na rua, Sabrina já tinha mais do que mera familiaridade com esse espaço, assim sendo, ela não chega na rua "de repente", bem como não é exatamente o encontro com o "desamparo radical" que ela descreve ao narrar esse momento da sua trajetória. Ela parece enxergar na rua possibilidades concretas de produzir os agenciamentos cotidianos da vida, sendo que um imaginário de "projeto" e futuro continuam presentes em sua narrativa, mesmo a rua sendo sua modalidade de moradia mais permanente há pelo menos dezesseis anos.

O esforço feito neste texto, de recompor sua trajetória urbana, se ancorou, como dito anteriormente, na tentativa de contribuir para uma possível leitura desses processos de chegada até a rua, a partir da aproximação narrativa e descritiva das motivações e significados atribuídos pelos sujeitos aos seus deslocamentos e a suas próprias experiências, buscando tornar legível os nexos entre rupturas, deslocamentos habitacionais, trajetórias ocupacionais, percursos cotidianos, produção de subjetividade e cidade. Como a trajetória urbana da interlocutora permite mostrar, mais do que um processo de rupturas que desemboca na rua, há um processo de vinculação, de construção de redes que paradoxalmente inscrevem sua trajetória no espaço descrito usualmente como "[...] o local reservado aos sujeitos sem vínculos, sem cidadania, sem trabalho, sem história" (Martinez, 2011, p. 93).

Nesse sentido, investigar etnograficamente a "situação-limite" narrada como motivação central para a sua saída de casa revelou o investimento nas travestilidades como chave incontornável para apreensão do seu processo de chegada até a rua. Permitindo perceber que a ideia de perda como única dimensão explicativa e de significação política desse processo de chegada na rua obscurece dimensões tão ou mais importantes para apreensão das relações que os sujeitos vão tecendo com a rua e com as cidades aí delineadas. Assim como Sabrina, grande parte dos interlocutores da pesquisa tiveram suas trajetórias

perpassadas por processos de violência: abuso sexual, violência doméstica, homofobia, exploração do trabalho infantil, ameaça de morte, crimes etc., que, em grande medida, concomitantemente à composição de outros circuitos de relação na e com a cidade, produziram a saída de casa, direcionando suas trajetórias à rua.

Penso que, tendo em vista as "situações-limite" citadas, é possível escutar as narrativas de escolha e de liberdade que ecoam na rua a partir da própria ambivalência com a qual, usualmente, são narradas, buscando outras perspectivas que não recaiam em uma dimensão que elimina totalmente a agência dos sujeitos que fazem a rua como moradia, contribuindo epistemologicamente para a apreensão deles fora de um plano de humanidade; e nem, tampouco, na via oposta, que os reconhecem como produtores intencionais de um modo de vida subversivo, que se configura através de movimentos permanentes de desvio às tentativas de capturas nas malhas institucionais do campo social. E aqui, penso que as perguntas: "escolheu em relação à quê?" e "liberdade em relação a quê?" não só são capazes de revelar processos individuais de chegada e permanência na rua, mas processos sociais de bloqueios e interdições relativas no campo social, cuja abertura e suspensão não necessariamente passam pelas tentativas de reconciliações familiares, sem o reconhecimento dos novos arranjos relacionais – ou não – e dos saberes que são produzidos nessa experiência.

Referências

ADORNO, Rubens. De vestígios e de poder: "não adianta maquiar o minhocão, a cracolândia anda". *In*: RUI, Taniele; MARTINEZ, Mariana; FELTRAN, Gabriel de Santis (org.). *Novas faces da vida nas ruas*. São Carlos: EdUFSCar/CEM, 2016. p. 197-222.

AGIER, Michel. *Antropologia da cidade*: lugares, situações, movimentos. Tradução: Graça Índias Cordeiro. São Paulo: Terceiro Nome, 2011. (Antropologia hoje).

AMARAL, Marília dos Santos. *Essa boneca tem manual*: práticas de si, discursos e legitimidades na experiência de travestis iniciantes. 2012. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

ARANTES, Antônio. A guerra dos lugares: mapeando zonas de turbulência. *In*: ARANTES, Antônio. *Paisagens Paulistanas*: transformações do espaço público. Campinas: Editora Unicamp, 2000. p. 105-130.

BENEDETTI, Marcos Renato. A batalha e o corpo: breves reflexões sobre travestis e prostituição. *Boletín Ciudadania Sexual*, Peru, v. 11, p. 5-8, 2004.

BENEDETTI, Marcos Renato. *Toda feita*: o corpo e o gênero das travestis. Rio de Janeiro: Garamond, 2005. (Sexualidade, gênero e sociedade).

BOUÇAS, Rose Laila de Jesus. *No olho da rua*: trabalho e vida na apropriação do espaço público em Salvador/BA. 2015. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

BROGNOLI, Felipe Faria. *Trecheiros e pardais*: estudo etnográfico de nômades urbanos. 1996. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1996.

BURSZTYN, Marcel (org.). *No meio da rua*: nômades, excluídos e viradores. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

CARNEIRO, Karine Gonçalves. *Moradores de rua e produção do espaço urbano*: análise sobre Bogotá e Belo Horizonte sob uma perspectiva genealógica. 2016. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

CEFAI, Daniel. Provocações corporais: uma etnografia fenomenológica entre moradores de rua de Paris. *Lua Nova*: revista de cultura e política, São Paulo, n. 79, p. 71-110, 2010.

CERTEAU, Michel de. *A invenção do cotidiano*: 1. Artes de fazer. Tradução: Ephraim Ferreira Alves. 22. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

CONT, Valdeir D. Del. Trajetórias e biografias como métodos de pesquisa. *In*: KOFES, Suely (org.). *Histórias de vida*: biografias e trajetórias. Campinas: Unicamp, 2004. (Cadernos IFCH, n. 31). p. 283-292.

EDINGTON, Anna Raquelle. “*Pegue a visão*”: dinâmicas do fazer a rua como moradia na cidade de Salvador. 2020. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2020.

ESCOREL, Sarah. *Vidas ao léu*: trajetórias de exclusão social. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz; 1999.

FELTRAN, Gabriel de Santis. *Fronteiras de tensão*: política e violência nas periferias de São Paulo. São Paulo. Ed. UNESP, 2011.

FONSECA, Cláudia. *Família, fofoca e honra*: etnografia de relações de gênero e violência em grupos populares. 2. ed. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.

FRANGELLA, Simone Miziara. *Corpos urbanos errantes*: uma etnografia da corporalidade de moradores de rua em São Paulo. 2005. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

GREGORI, Maria Filomena. *Viração*: experiências de meninos nas ruas. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

JOSEPH, Isaac. A escola de Chicago: entrevista com Isaac Joseph. Entrevistadores: Lícia do Prado Valladares e Roberto Kant de Lima. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 49, p. 3-13, 2000.

JOSEPH, Isaac. A respeito do bom uso da Escola de Chicago. *In*: VALLADARES, Lícia do Prado (org.). *A Escola de Chicago*: impacto de uma tradição no Brasil e na França. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005. p. 93-128.

JOSEPH, Isaac. Paisagens urbanas, coisas públicas. Tradução: Regina Martins da Matta. Revisão de tradução: Anete Brito Leal Ivo. *Caderno CRH*, Salvador, n. 30/31, p. 11-40, jan./dez. 1999.

KASPER, Christian Pierre. *Habitar a rua*. 2006. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciencias Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

KULICK, Don. *Travesti*: prostituição, gênero e cultura no Brasil. Tradução: Cesar Gordon. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2008.

LARRAT, Symmy. Uma cidade com todas as cores. *In*: CANECO, Cássia *et al*. *Recortes de uma cidade por vir*. São Paulo: Instituto Pólis, 2020. (Publicações Pólis, 53). p. 204-207.

MALHEIRO, Luana Silva Bastos. *Torna-se mulher usuária de crack*: trajetória de vida, cultura de uso e políticas sobre drogas no centro de Salvador-BA. 2018. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

MALUF, Sônia Weidner. Corporalidade e desejo: tudo sobre minha mãe e o gênero na margem. *Revista Estudos Feministas*,, Florianópolis, ano 10, p. 143-153, 2002.

MARTINEZ, Mariana Medina. *Andando e parando pelos trechos*: uma etnografia das trajetórias de rua em São Carlos. 2011. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2011.

MELO, Tomás Henrique de Azevedo Gomes. *A rua e a sociedade*: articulações políticas, socialidade e a luta por reconhecimento da população em situação de rua. 2011. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

NEVES, Delma Pessanha. Categorizações Deformantes: patrimônio de gestão dos pobres: mendigos, vagabundos, população em situação de rua. *Revista Antropolítica*, Niterói, v. 29, p. 9-35, 2010.

NEVES, Delma Pessanha. Mendigo: o trabalhador que não deu certo. *Ciência Hoje*, Rio de Janeiro, v. 4, p. 28-36, 1983.

OLIVEIRA, Luciano F. A construção das "populações-alvo" nas políticas públicas: o caso dos moradores de rua em São Carlos. *In*: RUI, Taniele; MARTINEZ, Mariana; FELTRAN, Gabriel (org.). *Novas faces da vida nas ruas*. São Carlos: EdUFSCar, 2016. (Marginália de estudos urbanos, v. 1). p. 67-88.

PELÚCIO, Larissa. Na noite nem todos os gatos são pardos: notas sobre a prostituição travesti. *Cadernos Pagu*, Campinas, n. 25, p. 217-248, jul.-dez. 2005.

PEREIRA, Luiz F. de P. No labirinto da Gestão: desdobramentos do processo de institucionalização e transformação de moradores

de rua em “usuários” dos serviços de assistência. *In*: RUI, Taniele; MARTINEZ, Mariana; FELTRAN, Gabriel (org.). *Novas faces da vida nas ruas*. São Carlos: EdUFSCar, 2016. (Marginália de estudos urbanos, v. 1). p. 89-114.

PERLONGHER, Nestor. *O negócio do michê*: a prostituição viril em São Paulo. 2. ed. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2008.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Dança dos sentidos: na busca de alguns gestos. *In*: RIBEIRO, Ana Clara Torres. *Por uma sociologia do presente*: ação, técnica e espaço. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2005a. v. 5, p. 57-82.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Sociabilidade, hoje: leitura da experiência urbana. *Caderno CRH*, Salvador, p. 411-442, 2005b.

RICOEUR, Paul. Tempo e narrativa – a tríplice mimese. *In*: RICOUER, Paul. *Tempo e narrativa*. Tradução: Marina Appenzeller. Campinas: Papirus, 1994. p. 85-131.

ROLNIK, Suely. *Cartografia Sentimental*: transformações contemporâneas do desejo. São Paulo: Editora Estação Liberdade, 2011.

ROSA, Cleisa Moreno Maffei. *Vidas de rua*. São Paulo: Hucitec, 2005. (Estudos brasileiros, 37).

ROSA, Thaís Troncon. *Cidades outras*: pobreza, moradia e mediações em trajetórias urbanas liminares. 2014. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2014.

RUI, Taniele. *Nas tramas do crack*: etnografia da abjeção. São Paulo: Terceiro Nome, 2014. (Antropologia hoje).

SIMÕES JÚNIOR, José Geraldo. *Moradores de rua*. São Paulo: Pólis, 1992. (Publicações Pólis, 7).

SIMPSON, Keila. Travestis: entre a atração e a aversão. *In*: VENTURI, Gustavo; BOKANY, Vilma (org.). *Diversidade sexual e homofobia no Brasil*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2011. p. 109-117.

SPINOZA, Benedictus de [Baruch Espinosa]. *Ética*. Tradução: Tomaz Tadeu. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2013. Edição monolíngue.

STOFFELS, Marie-Ghislaine. *Os mendigos na cidade de São Paulo*: ensaio de interpretação sociológica. São Paulo: Paz & Terra, 1977. (Estudos brasileiros, v. 21).

TELLES, Vera da Silva. Trajetórias urbanas: fios de uma descrição da cidade. *In*: TELLES, Vera da Silva; CABANES, Robert (org.). *Nas tramas da cidade*: trajetórias urbanas e seus territórios. Belo Horizonte: Argmentvm, 2010. p. 69-116.

VELHO, Gilberto. *Individualismo e cultura*: notas para uma antropologia da sociedade contemporanea. Rio de Janeiro: Zahar, 1987. (Antropologia social).

VIEIRA, Maria Antonieta da Costa *et al.* (org.). *População de rua*: quem é, como vive, como é vista. São Paulo: Hucitec, 1992.

CAPÍTULO 4

A questão quilombola no Brasil e os desafios da cidadania[1]

João Rodrigo Araújo Santana

O termo "quilombo" apresenta uma história bem interessante dentro da legislação brasileira. Até a abolição, o termo era abordado sob uma perspectiva estritamente repressiva. Local onde escravos fugidos se refugiavam, o quilombo era um lugar que deveria ser combatido pelas autoridades, como forma de conter as rebeliões escravas e fazer valer a lei que autorizava a propriedade cativa, devolvendo os escravos revoltosos e fugidos aos seus proprietários. Não obstante, após 1888, o termo simplesmente desaparece da legislação brasileira. A propósito, uma vez abolida a escravidão, o Estado brasileiro se esforça para esconder qualquer menção que remetesse à escravidão,

1 Este texto resulta da pesquisa doutoral "A busca por cidadania das comunidades negras rurais quilombolas na Bahia", em andamento junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia (UFBA), sob orientação de Anete Brito Leal Ivo.

postura essa que encontra na atitude de Rui Barbosa de ordenar a queima dos arquivos da escravidão, corolário mais que significativo. Se durante a escravidão o movimento abolicionista lutou não somente pelo fim da servidão, mas, também, por medidas reparatórias que, de alguma forma, proporcionassem uma melhor condição de vida para os negros egressos da escravidão, já é largamente sabido que, nesse segundo ponto, os abolicionistas saíram derrotados. O Estado brasileiro não implementou nenhuma medida indenizatória direcionada aos homens e mulheres egressos do sistema escravista.

De forma mais ampla, no pós-abolição, a questão do negro, sintomaticamente, some da agenda política brasileira. Enquanto em todo o século XIX o destino do negro em nossa sociedade preocupou os mais diversos intelectuais, nos anos finais do século XIX e no início do século XX, os olhos dos nossos reformadores se deslocam do elemento negro para enfocar projetos de modernização nacional de caráter universalista. Na segunda metade do século XIX, pensar o Brasil passava necessariamente por refletir o encaminhamento da escravidão, as vias para a abolição. Consequentemente, uma questão central para nossos intelectuais era justamente o destino do egresso da escravidão em solo nacional. Na república, agora que o grande problema nacional teria sido resolvido – o regime escravista –, a questão do negro não mais se constitui um problema para o regime republicano. O enfoque no elemento negro se dilui em projetos que reivindicavam a instrução e a melhoria das condições de vida dos agora, indistintos, cidadãos brasileiros.

Se o silêncio sobre a questão racial no pós-abolição era, por um lado, revelador da postura de um Estado que queria esconder as distinções raciais e esquecer o passado escravocrata, por outro, deixou uma enorme quantidade de negros camponeses a mercê da própria sorte. Para uns, o destino foi o de tentar uma vida mais digna nas cidades, outros passaram a ocupar terras devolutas – continuaram na vida camponesa, na condição de posseiros, sem nenhuma garantia de propriedade da terra, e, portanto, vulneráveis a invasões e questionamentos acerca da posse da terra. Alguns continuaram a trabalhar para aqueles que

antigamente os escravizava, não mais na condição de cativos, mas ainda sofrendo violências, coerções e autoritarismos semelhantes aos que vigoravam no período escravocrata, tendo que constantemente reafirmar a nova condição de homem livre[2].

O termo "quilombo" volta a aparecer na legislação brasileira 100 anos após a abolição, na Constituição de 1988, que no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) define: "[...] aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos" (Brasil, 1988, p. 189). A partir de então, desponta um intenso debate em torno da interpretação desse artigo, envolvendo intelectuais, políticos, juízes, movimentos sociais e sociedade civil. O que estava em questão era a possibilidade de ressemantização do artigo 68 do ADCT, em prol do reconhecimento do direito territorial e coletivo das comunidades quilombolas.

O objetivo do presente artigo é analisar a história da questão quilombola no Brasil. Destaco que, se na primeira metade do século XX essa questão permanece em estado de ostracismo, na segunda metade os quilombos despontam na cena política e acadêmica brasileira, seja a partir da conformação da categoria "quilombo" enquanto projeto político, realizada pelo movimento negro, seja pelo despontar de importantes estudos no campo das ciências sociais sobre as comunidades negras rurais. No entanto, é na década de 1990 que emergem mudanças significativas na história da questão quilombola, tanto no âmbito acadêmico – quando a historiografia lança novos olhares acerca da história de formação dos quilombos no Brasil – quanto político, com a inclusão no texto constitucional do reconhecimento dos direitos territoriais das comunidades remanescentes de quilombos. Dessa forma, a década de 1990 se torna o momento de emergência da questão quilombola,

2 Walter Fraga argumenta justamente que, para o negro camponês, o pós-abolição representou um momento de luta constante pela afirmação da sua condição de homem livre, através da conquista de um modo de vida autônomo e da busca por ser reconhecido como um "igual"; ver *Encruzilhadas da liberdade* (2014).

quando um intenso debate é travado em torno da ressemantização do conceito de quilombo, bem como inúmeras comunidades se autorreconhecem enquanto pertencentes a essa identidade étnica para assim poderem lutar em defesa dos seus direitos territoriais, assegurados pela Constituição Federal, e por políticas que atendessem às suas especificidades. Concluo ressaltando que a questão quilombola representa uma inflexão no caminho de construção da cidadania no Brasil, na medida em que aponta para a necessidade de reconhecimento da diferença cultural e histórica dessas comunidades, bem como enfrenta dois fatores estruturantes das desigualdades no país: as questões racial e agrária.

Quilombo como categoria política

As comunidades negras rurais representam formas de resistência que se conformam em meio a diáspora africana, emergindo em diferentes países, e adquirindo, conforme a região, diferentes identidades e nomenclaturas – quilombos, "cimarrones", "palenques", "marronages" etc. Para Lélia Gonzalez, a existência de comunidades negras em diferentes partes da América Latina e do Caribe é uma das formas de expressão da "amefricanidade", conceito esse que se manifesta:

> [...] nas revoltas, na elaboração de estratégias de resistência cultural, no desenvolvimento de formas alternativas de organização social livre, cuja expressão concreta se encontra nos *quilombos, cimarrones, cumbes, palenques, marronages e maroon societies,* espraiadas pelas mais diferentes paragens de todo o continente (Gonzalez, 1988, p. 79).

As territorializações de comunidades negras rurais foram certamente uma das primeiras e mais destacadas formas de resistência afrodiaspórica na América Latina e no Caribe. A formação de comunidades que buscavam, em determinado território, construir formas livres e autônomas de vida foram fundamentais para a resistência

e existência da população afrodescendente no novo continente. Nessas comunidades, negros e negras exerciam suas formas próprias de trabalho, cultura, religiosidade, retendo e ressignificando muitos elementos trazidos da África.

As territorialidades negras, embora estejam intrinsecamente relacionadas a formação nacional de cada país, compartilham de uma história em comum que é a da diáspora africana nas Américas e da dominação colonial. Não obstante, percebemos que há formas diversas de resistência materializadas nessas territorialidades, que comportam distintas e singulares identidades, a depender de qual país estamos falando.

> Não só através de quilombos e palenques, mas também por outras lógicas de acesso à terra, ocupação fundiária e deslocamentos migratórios, formou-se em várias partes das *Américas Negras* (termo cunhado por Roger Bastide) um campesinato negro a partir das experiências da escravidão e da pós-emancipação. Onde existiram comunidades de fugitivos nas Américas? Considerando as complexas experiências históricas de sociedades escravistas e com escravos – em diversos *tempos* e *espaços* – melhor seria indagar onde não houve comunidades de fugitivos. Ainda assim elas ganharam diferentes denominações como *palenques, cumbes, cimaronaje, moroons societies, bush negroes, mocambos e maronage* (Rojas; Pires; Gomes, 2016, p. 9).

Dénètem Bona chama de "marronagem" todas as formas de resistência negra – "[...] ocasional ou definitiva, individual ou coletiva, discreta ou violenta" (Bona, 2020, p. 16) – impetradas contra o domínio escravagista e colonial. A marronagem tem início ainda no continente africano, antes da transplantação e aperfeiçoamento do sistema escravista para a América. Trata-se, portanto, de um fenômeno transatlântico por excelência, mas que na América Latina se aperfeiçoa, se fortalece, tornando-se "[...] a matriz de verdadeiras sociedades marrons" (Bona, 2020, p. 15), tais como são os palenques, quilombos e mocambos:

> [...] profundamente polifônica, a noção de marronagem remete a uma multiplicidade de experiências sociais e políticas, que se espraiam por cerca de quatro séculos, em territórios tão vastos e variados como os das Américas ou dos arquipélagos do oceano índico (Bona, 2020, p. 16).

Contudo, destaca Bona, seguindo as pistas já lançadas por Abdias do Nascimento (1980) com a sua noção de "quilombismo", "[...] a marronagem é um tipo de resistência que pode ser acionada e pensada para além do próprio contexto escravagista" (Bona, 2020, p. 19), e que, portanto, "[...] continua a irrigar as lutas contemporâneas por meio das práticas culturais" (Bona, 2020, p. 16), seja na capoeira, ou na religiosidade afrodiaspórica.

Embora não completamente isolados, quilombos, mocambos, palenques etc. foram quase sempre conformados em espaços apartados da civilização e da modernidade – "[...] por florestas densas e impenetráveis, por pântanos e manguezais labirínticos, por morros íngremes cobertos de espessa vegetação, por caatingas áridas e agressivas" (Bona, 2020, p. 17) – espaços esses que simbolizam tanto uma tentativa de desaparecimento frente aos olhos da civilização, quanto a busca por construir "[...] um refúgio, uma cidadela, um lugar de vida privilegiado" (Bona, 2020, p. 17).

Vale destacar que historicamente as comunidades negras rurais se constituíram como espaços multiétnicos, no qual existiam não somente negros, mas também índios e brancos pobres (Gomes; Reis, 1996). Espaços que funcionavam como apoio a população escravizada, seja no acobertamento de fugas, seja na organização de levantes contra o poder colonial. Por outro lado, tais comunidades existiam também porque contavam com o apoio da população escravizada, que acobertava a existência destas, bem como estabelecia trocas de importantes insumos. Mesmo com a repressão colonial, muitas comunidades conseguiram se estruturar de forma altamente complexa, congregando milhares de habitantes e com uma produção agrícola, pecuária e artesanal significativamente desenvolvida (Gomes; Reis, 2007).

Maria Cristina Navarrete (2016), ao comparar os quilombos brasileiros com os palenques colombianos, mostra que nos dois países as territorialidades negras rurais se constituíram historicamente não como unidades isoladas, pelo contrário, tais comunidades estabeleciam trocas e relações complexas com o restante da sociedade, relações essas que garantiam a própria existência dessas. Como apontam Rojas, Pires e Gomes (2016, p. 28), o texto de Navarrete

> [...] permite-nos ter uma compreensão muito mais dinâmica dos palenques e quilombos que, antes de serem unidades isoladas, constituíam verdadeiras organizações sociais abertas e em constante interação com o meio social que os rodeava, o qual constituía uma das suas forças políticas[3].

As comunidades negras rurais representaram uma importante resistência ao poder colonial e, justo por significar a possibilidade de uma existência livre e autônoma da população afrodescendente, foram duramente reprimidas. Contudo, em países como Jamaica e Suriname, tais comunidades conseguiram existir de forma significativamente autônoma, celebrando, ainda no período colonial, acordos de paz com o poder colonial e logrando junto ao Estado o atendimento a muitas demandas e o respeito aos seus territórios e identidades. Já em países como Cuba, a violência colonial praticamente extinguiu muitas dessas comunidades. Em países como Brasil e Colômbia, muitas comunidades resistiram a violência e a perseguição colonial, e sobreviveram até os dias atuais. Contudo, o respeito e o atendimento às suas demandas e aos seus direitos levaram muito tempo para se consolidar, ocorrendo só nas últimas décadas.

3 "[...] permite tener una comprensión mucho más dinâmica de los palenques y quilombos que, antes de ser unidades aisladas, constituían verdadeiras organizaciones sociales abiertas y en constante interacción con el medio social que los circundaba, lo cual constituía una de sus fortalezas políticas".

No Brasil, o século XX foi marcado pela invisibilidade da questão quilombola, já que se acreditava que com o fim da escravidão não haveria mais sentido em falarmos em quilombos. Não obstante, a luta do movimento negro brasileiro inverteu essa lógica em dois âmbitos. Primeiro, ao tornar visíveis as especificidades dessas comunidades, e assim reivindicar perante o Estado políticas específicas, a luta do movimento negro brasileiro mostrou que as comunidades quilombolas são portadoras de formações históricas próprias e identidades singulares. Representam, portanto, uma forma distinta de campesinato, e por isso mesmo tal experiência não poderia ser diluída nessa categoria.

Segundo, ressignificou a categoria quilombo como símbolo de luta e resistência do povo negro no Brasil. O movimento negro se insurge contra a ideia de que os quilombos estariam extintos justamente para demarcar que a luta e a resistência contra a opressão e a discriminação seriam aspectos marcantes na história de formação do país, e que essa luta continuava viva mesmo no pós-abolição. Assim, quilombos poderiam ter sido formados mesmo findada a escravidão, uma vez que a opressão e a discriminação continuavam a existir, ainda que de forma distinta. Todo o século XX foi, portanto, momento de emergência de quilombos, como formas de reexistência, de fuga das relações de favor, dependência e submissão. Como lembra Ilka Leite (2000, p. 335):

> [...] os negros foram sistematicamente expulsos ou removidos dos lugares que escolheram para viver, mesmo quando a terra chegou a ser comprada ou foi herdada de antigos senhores através de testamento lavrado em cartório. Decorre daí que, para eles, o simples ato de apropriação do espaço para viver passou a significar um ato de luta, de guerra.

Se, como destaca Clóvis Moura (1988, p. 103), "[...] o quilombo foi, incontestavelmente, a unidade básica de resistência do escravo [...] elemento de desgaste do regime servil", a sua reformulação em símbolo ideal-mítico se torna instrumento fundamental na luta contra o racismo e a discriminação. Por isso mesmo Abdias do Nascimento,

com o seu conceito de "quilombismo", busca ampliar o alcance da noção de quilombo, deslocando-o de uma experiência histórica datada e circunscrita a determinadas localidades, para pensar o quilombo como uma "práxis afro-brasileira", que se conforma em diferentes espaços como "[...] associações, irmandades, confrarias, clubes, grêmios, terreiros, centros, tendas, afoxés, escolas de samba, gafieiras" (Nascimento, 1980, p. 255), espaços esses que, por sua vez, representam "[...] um *lócus* de liberdade e de atualização dos laços étnicos e ancestrais afro-brasileiros" (Souza, 2016, p. 54).

A história social brasileira emergente nos anos 1990 operou uma releitura dos quilombos, a partir da qual se destacava a agência e os modos de resistência orquestrados por negros e negras, escravos, livres ou libertos, durante e após o período da escravidão. Não obstante, ainda nos anos 1980, Beatriz Nascimento publicou importantes trabalhos que anteciparam essa guinada historiográfica. Como destaca Raquel Barreto (2020, p. 7), "Beatriz Nascimento foi precursora de uma nova História Social por romper com determinadas narrativas mistificadas e estereotipadas ancoradas na reificação associada ao lugar dos vencidos destinado à população negra". Nesse sentido, apontava Beatriz Nascimento para a necessidade de uma reescrita da história da população negra no Brasil, na qual o ser negro ou negra não mais fosse sinônimo de escravidão, e que destacasse a agência de negros e negras na construção de formas de vida livres e autônomas, mesmo em contextos adversos. E para a autora, o quilombo era a síntese de uma experiência social que materializava a capacidade inventiva e de ação da população negra, experiência essa que não seria o contraponto da escravidão, pelo contrário, seria o *lócus* da autonomia e da liberdade:

> O quilombo é um avanço, é produzir ou reproduzir um momento de paz. [...] É uma sapiência, uma sabedoria. A continuidade da vida, o ato de criar um momento feliz, mesmo quando o inimigo é poderoso e mesmo quando ele quer matar você. A resistência. Uma possibilidade nos dias de destruição (Nascimento, 2018 *apud* Barreto, 2020, p. 5).

O quilombo seria assim uma experiência social de solidariedade e humanização, por meio da qual o povo negro se contrapôs e resistiu à desumanização e fragmentação provocadas pelo racismo e pelo colonialismo. A partir da pesquisa que realizou sobre os quilombos em Minas Gerais, Beatriz Nascimento destacou que, embora cada formação quilombola tivesse uma característica que lhe era própria, todas representavam formas de organização comunitária e de autoafirmação da população negra no Brasil. Ademais, suas pesquisas anteciparam a compreensão dos quilombos não como espaços fechados e isolados, mas como agrupamentos negros que estabeleciam trocas e relações com a sociedade envolvente, e cuja sobrevivência dependia justamente dessas trocas e relações. Por fim, apontava a autora também para uma continuidade territorial e simbólica entre os quilombos e algumas comunidades urbanas, seja na cidade do Rio de Janeiro ou em São Paulo, ressaltando que algumas favelas dessas metrópoles seriam, em verdade, uma continuidade dos antigos quilombos, aspecto esse que anos mais tarde seria estudado em profundidade por Andrelino Campos (2005)[4].

Em suma, vale destacar que, constituindo-se por diferentes formas e caminhos, e tendo distintas configurações sociais e econômicas, os quilombos sempre se constituíram como espaços de resistência

4 Andrelino Campos (2005) desenvolve a tese de que quilombos e favelas apresentam uma continuidade temporal e espacial, sobremaneira na cidade do Rio de Janeiro. Quilombos e favelas seriam resultantes da combinação de dois processos, a discriminação racial e a concentração fundiária, e ambos foram/são reprimidos e estigmatizados, bem como associados ao perigo e a violência. Relacionam-se também por apresentarem dinâmicas internas marcadas por redes de solidariedade, bem como por materializarem formas autônomas de construção da vida por parte da população negra. Ao estabelecer uma continuidade temporal entre os quilombos e as favelas, o autor afirma que, ao sobreviveram à repressão instituída no período escravocrata, os quilombos adentraram a república, e se estavam localizados nas franjas das cidades, com o crescimento delas foram incorporados à dinâmica urbana. Há, portanto, também, uma continuidade espacial entre ambos, o que leva o autor a dissociar a comum representação que atrela os quilombos ao âmbito rural, as favelas ao urbano. Assim, afirma o autor, as favelas não representam um fenômeno estritamente urbano, tampouco, por outro lado, quilombos são somente rurais.

a opressões historicamente sofridas. Como lembra Bárbara Oliveira Souza (2016, p. 21), o movimento de "aquilombar-se" é um ato com "[...] uma dimensão secular de resistência, na qual homens e mulheres buscavam o quilombo como possibilidade de manterem física, social e culturalmente, em contraposição à expropriação e violência sofridas".

Estudos de comunidades negras rurais nos anos 1970/1980

Na segunda metade do século XX, a questão quilombola sai da invisibilidade em razão tanto da ressignificação feita pelo movimento negro quanto do aumento dos conflitos territoriais enfrentados por tais comunidades. O avanço da fronteira agrária representou um novo momento de assédio e de expropriação dos territórios quilombolas, e não por menos é que vemos, a partir da década de 1980, comunidades quilombolas sendo "descobertas" e tornando-se a partir de então foco de estudos socioantropológicos – a exemplo dos Kalunga, em Goiás, e o Cafundó, em São Paulo –, bem como vemos também o despontar de conflitos agrários importantes, como na comunidade de Rio das Rãs, no estado da Bahia. Nesse contexto, tais comunidades começam a ter as suas terras ameaçadas por conta da crescente especulação e valorização delas, bem como da ação de grileiros.

Grande parte dos estudos que, em meados do século XX, abordaram a questão racial no Brasil, privilegiaram, não obstante, a análise do negro no ambiente urbano, e poucos se debruçaram sobre as comunidades rurais[5]. As comunidades negras rurais começam a ser mais estudadas pela ciência social brasileira a partir da década de 1970, quando importantes trabalhos sobre o tema despontam. José Maurício Arruti afirma em *Mocambo* (2006, p. 64) que:

5 A exceção é a coletânea organizada por Charles Wagley, *Race and class in rural Brazil* (1952), e o trabalho de Oracy Nogueira, *Relações raciais no município de Itapetininga*, de 1955.

> [...] no caso do campo de estudos raciais, foi a partir da década de 1970 que houve uma mudança na abordagem da *identidade negra* (talvez a sua própria fundação enquanto 'questão') entre populações eminentemente camponesas. Essa mudança pode ser dividida em dois momentos. Os primeiros exemplos, que poderíamos pensar como *estudos sobre comunidades rurais que apresentam a particularidade de serem negras*, aparecem como pesquisas relativamente isoladas [...] não guardando qualquer perspectiva comum aparente.

Aqui ele cita os trabalhos de Carlos Vogt e Peter Fry (1983, 1984), bem como a obra de Carlos Rodrigues Brandão, *Peões, pretos e congos*, de 1977. E prossegue afirmando que:

> Mas ao longo da década de 1980, quando tem início na USP uma nova série de estudos ligados entre si e que passam a operar com o conceito de 'etnicidade', surgem os trabalhos que, invertendo ligeiramente a questão, poderíamos pensar como *estudos sobre comunidades negras que tinham a particularidade de serem camponesas* (Arruti, 2006, p. 64).

Já aqui os trabalhos sinalizados são os de Mari Baiocchi, *Negras do Cedro: estudo antropológico de um bairro rural de negros em Goiás*, de 1983; Renato Queiroz, *Caipiras negros no Vale do Ribeira: um estudo de antropologia econômica* (2006); Maria Bandeira, *Território negro em espaço branco: estudo antropológico de Vila Bela*, de 1988; e Anita Monteiro, *Castainho: etnografia de um bairro rural de negros*, de 1985.

Os trabalhos aqui citados convergem ao analisarem a emergência de grupos étnicos que se conformam em meio a um acirramento das tensões raciais provocado, em grande medida, pela modernização conservadora que marcou o mundo rural brasileiro na segunda metade do século XX. Carlos Vogt, Peter Fry e Renato Queiroz analisam comunidades negras rurais localizadas no estado de São Paulo. Em artigos publicados na década de 1980, Fry e Vogt (1984, p. 112) analisam

como a comunidade de Cafundó, localizada no município de Salto de Pirapora, sofrera uma constante diminuição do tamanho das suas terras, em decorrência da "[...] lógica imperativa dos interesses econômicos que foram reduzindo as terras, por eles recebidas em doação no século passado, ao pequeno núcleo onde hoje a comunidade vive". Segundo os autores, "[...] o 'progresso' da região, a valorização das terras, o interesse de fazendeiros vizinhos pela sua posse e a consequente pressão para que a gente do Cafundó delas abra mão" (Fry; Vogt, 1984, p. 112), vinham provocando mudanças na comunidade, e aumentando os sentimentos de tensão e temor quanto ao futuro: "[...] tensões decorrentes da instabilidade e da insegurança a que o grupo vem sendo exposto, dado o interesse e a ambição que a sua propriedade tem despertado em altos e bons dignatários da sociedade envolvente" (Fry; Vogt, 1984, p. 112). Assim, em dez anos de pesquisa, Fry e Vogt testemunham como a modernização da agricultura no estado de São Paulo fomentou na comunidade um sentimento de tensão e apreensão com a possibilidade de perda das terras, e, ao mesmo tempo, constatam a formação de um grupo étnico, que tem no uso de uma língua "africana" – a falange – um sinal diacrítico para a conformação da sua fronteira enquanto grupo.

Já Renato Queiroz (2006) analisa como a modernização conservadora do campo brasileiro foi especialmente prejudicial para a reprodução social da comunidade negra rural de Ivaporunduva, localizada no Vale do Ribeira. Essa modernização teria acentuado as desigualdades, uma vez que atingia mais duramente os grupos mais vulneráveis da região. Nesse contexto, aumentavam os conflitos por terra, ao passo que também se agudizavam as tensões entre a comunidade negra e a população local. Tais tensões e conflitos provocariam, como no caso do Cafundó, um reforço das fronteiras entre o grupo étnico e "os de fora". As análises de Fry, Vogt e Queiroz são, assim, reveladoras de um processo de recrudescimento da diferenciação entre "os negros" e "os outros", em meio a um contexto de acirramento das disputas de poder.

No caso das comunidades negras do estado de Goiás, estudadas por Carlos Rodrigues Brandão (1977) e Mari Baiocchi (1983), há algumas

diferenças. A principal delas se refere a questão do acesso à terra. É marcante em Goiás a existência de comunidades negras "sem-terra", que produziam em terras doadas ou em formas de meação ou parceria. A modernização agrícola no estado representou, assim, para essas comunidades, não um assédio às suas terras, mas uma piora acentuada das condições de vida e trabalho da população negra do campo. O que permanecia em Goiás, tal como em São Paulo, era a barreira de cor que persistia entre negros e brancos, conformando também fronteiras entre os negros e os de fora.

Os textos citados aqui como exemplares da produção acadêmica sobre as comunidades negras rurais nas décadas de 1970 e 1980 abordam um período no qual tais comunidades estariam envoltas a um intenso processo de modernização da estrutura agrária nacional. Nesse contexto, algumas comunidades começam a ter as suas terras ameaçadas por conta da crescente especulação e valorização, bem como da ação de grileiros. Outras começam a enfrentar maiores dificuldades de acesso à terra, bem como a vivenciarem piores e mais exploratórias condições de trabalho. Seja em um ou outro contexto, permanece a barreira de cor, acirram-se as tensões entre as comunidades negras e "os de fora", e justo por isso esses estudos revelam como essas comunidades começam a demarcar mais rigidamente suas fronteiras de pertencimento étnico. Assim, os estudos das décadas de 1970/1980 são reveladores da conformação de grupos étnicos em meio a contextos de disputas de poder, bem como mostram como os grupos alvos do preconceito racial começam a demarcar mais rigidamente suas fronteiras como resposta e forma de resistência às ameaças aos seus territórios e a piora das suas condições de vida e trabalho.

Historiografia e quilombos no Brasil

Sobretudo na década de 1990, a história social operou uma importante releitura acerca dos quilombos e da resistência escrava no Brasil. A historiografia apontou que essa resistência podia se manifestar de

diferentes formas, bem como que os quilombos apresentavam diferentes realidades e processos formativos – podiam se constituir a partir de fugas e da prática de assaltos a fazendas próximas; ou serem oriundos de levantes escravos que buscavam negociar com os senhores melhores condições de trabalho; e alguns eram dotados de uma complexa organização social, com lideranças e sistemas de hierarquias, e estabeleciam intensas trocas com a sociedade do entorno, tal como Palmares. Da mesma forma, a resistência escrava se operava de múltiplas formas, dentre as quais o aquilombamento era uma delas. Resistências emergiam através da quebra de ferramentas de trabalho, do incêndio a plantações, da menor dedicação ao trabalho, mas também pelo estabelecimento de negociações com os senhores na busca por manter, ou mesmo ampliar, aquilo que Ciro Cardoso (1979) chamou de "brecha camponesa". "Brecha camponesa" seriam as possibilidades existentes para os escravos de exercerem o campesinato. Assim, existia um "protocampesinato escravo", a indicar que "[...] o sistema escravista incluía mecanismos de exploração relativamente autônomas de pequenas glebas pelos escravos, geralmente sob o patrocínio dos próprios senhores. [...] A partir dessa economia própria, escravos produziam excedentes que comercializavam" (Gomes; Reis, 2007, p. 207-210).

A história social mostrou então que resistência não é, necessariamente, sinônimo de aquilombamento, e que nem todo quilombo poderia ser caracterizado como um agrupamento de negros fugidos, acampados em regiões isoladas, forma de representação essa que seguia o que estabelecia os regimentos repressivos coloniais. Em correspondência datada de 1740 entre o Rei de Portugal e o Conselho Ultramarino, os quilombos – ou mocambos – são definidos nos seguintes termos: "[...] toda habitação de negros fugidos, que passem de cinco, em partes despovoadas, ainda que não tenham ranchos levantados, nem se achem pilões neles" (Souza, 2016, p. 32). Como forma de combatê-los, em 1722, Dom Lourenço de Almeida decreta o Regimento dos Capitães do Mato, no qual estipula a remuneração a ser dada àqueles que capturassem negros aquilombados: "[...] pelos negros que forem presos em quilombos formados distantes de povoação onde estejam acima de quatro negros, com ranchos,

pilões e modo de aí se conservarem, haverão cada negro destes 20 oitavas de ouro" (Guimarães, 1988 *apud* Souza, 2016, p. 32).

De forma distinta a essa definição de quilombo enquanto agrupamentos simples e isolados, a história social levantou documentos históricos que:

> [...] sugerem formações econômicas complexas, com quilombolas mantendo lavouras, fabricando farinha em seus 'pilões', produzindo roupas com seus teares e manejando forjas de ferreiro para fabricarem utensílios e ferramentas, além de processarem o couro de animais que provavelmente criavam (Gomes; Reis, 2007, p. 215).

Essa complexidade econômica é sinal de que algumas formações quilombolas comportavam grande número de habitantes, bem como que os quilombos no Brasil não viviam em condição de isolamento em relação à sociedade envolvente, pelo contrário, estabeleciam trocas culturais e econômicas com mercados e povoados próximos. Segundo Flávio dos Santos Gomes (2005), a condição para o surgimento e sobrevivência dos quilombos residiria não no isolamento, mas na capacidade dos quilombolas de tecerem relações e laços de solidariedade com a sociedade envolvente.

Apontam, ainda, tais estudos, para a existência de densas e complexas relações entre o campesinato escravo e as formações quilombolas. Escravos ajudavam a manter os quilombos, colaborando com trocas materiais ou na segurança destes. Por ouro lado, há notícias de que alguns levantes escravos teriam sido influenciados por negros aquilombados. Dessa forma, aponta a historiografia que entre escravos camponeses, quilombolas e negros livres ou libertos do campo existiam densas e complexas relações que conformavam "[...] um campesinato predominantemente negro, formado ainda sob a escravidão, compartilhado por libertos, escravos, taberneiros, lavradores, vendeiros e especialmente quilombolas" (Gomes, 2005, p. 33). Esse campesinato negro caracterizava-se por uma economia bastante diversificada, que comportava a agricultura, mas também pequenas criações de animais,

o extrativismo, a caça e a pesca. E por isso mesmo tinha esse campesinato uma importância fundamental em contextos locais marcados pela escassez de alimentos. O campesinato negro seria, portanto, a articulação social e econômica que se conformava entre a população negra do campo, população essa bastante diversificava, composta por quilombolas, escravos, livres e libertos[6].

É importante compreender a complexidade da resistência escrava e do campesinato negro para refutarmos a ligação que o senso comum estabelece entre as comunidades quilombolas atuais e os quilombos históricos. Não há uma relação necessária entre estes, isso porque comunidades quilombolas atuais não necessariamente se formaram a partir de quilombos históricos, mas tais comunidades podem ter sua origem em diferentes formas de exercício do campesinato negro, que vigoraram ainda durante a escravidão ou mesmo pós-abolição. Portanto, é importante perceber que comunidades negras rurais – muitas das quais hoje conceituamos como quilombos – foram formadas historicamente não como uma contraposição à sociedade escravista – como fuga ou rebelião. Em verdade, vemos que comunidades negras rurais se constituíam historicamente no Brasil por sob diferentes formas de territorialização, nas quais o acesso à terra podia se dar por via da fuga, da ocupação de áreas devolutas, ou mesmo através da doação ou concessão de uso por parte dos senhores de escravos. Como afirma Flávio Gomes (2005, p. 33),

> Com estratégias de autonomia diferenciadas, mas ao mesmo tempo compartilhadas e estendidas, escravos e quilombolas – e outros tantos personagens – conquistaram margens de autonomia, acesso, controle e utilização da terra, desenvolvimento de pequeno comércio e mesmo de uma microeconomia monetária. Conquistavam-se e preservavam-se espaços autônomos.

6 Vale lembrar, a Lei de Terras de 1850 foi extremamente cruel com esse campesinato negro que se conformava ainda durante a escravidão, já que dificultava – ou excluía – a possibilidade desse campesinato adentrar a ordem legal.

Questão quilombola nos anos 1990

No Brasil, o processo constituinte foi marcado por uma intensa mobilização, seja do movimento negro, seja dos povos indígenas, que, com suas lutas e pressão junto à classe política, conseguiram incluir na Constituição promulgada em 1988 a garantia de direitos fundamentais, tanto para a população negra como para indígenas. Para autores do campo do direito, a Constituição brasileira de 1988 é marcada pelo seu caráter pluriétnico e multicultural, na medida em que impôs ao Estado

> [...] o dever de garantir 'a todos o pleno exercício dos direitos culturais', apoiando e incentivando 'a valorização e a difusão das manifestações culturais [...] populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional' (art. 215, caput e §1o) (Pereira, 2002, p. 2).

Para as comunidades negras rurais, em especial, foi salvaguardado o artigo 68 do ADCT que define: "[...] aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos" (Brasil, 1988, p. 189). A partir de então desponta um intenso debate em torno da interpretação desse artigo, envolvendo intelectuais, políticos, juízes, movimentos sociais e sociedade civil. O que estava em questão era a possibilidade de ressemantização do artigo 68 do ADCT em prol do reconhecimento do direito territorial e coletivo das comunidades quilombolas.

Assim, em 1994, a Associação Brasileira de Antropologia (ABA) se manifestou com relação à interpretação desse artigo. Em carta, a ABA delineia essa ressemantização da categoria "remanescentes de quilombos", quando aponta para "[...] a definição de quilombo como um grupo étnico com identidade autoatribuída, a modalidade coletiva de apropriação da terra e a organização social baseada em laços de reciprocidade"

(Figueiredo, 2011, p. 48). Essa reinterpretação da ABA assenta-se no conceito de "etnicidade", formulado por Fredrik Barth (1997), que assevera que os grupos étnicos se definem a partir da conformação de critérios de pertença e não pertença, através da delimitação de fronteiras de pertencimento. Tais grupos não são mais definidos a partir de uma perspectiva culturalista, ou seja, pela existência de determinados traços, costumes ou crenças comuns. Barth (1997) afirma que não há uma correspondência necessária entre cultura e etnia, e, nesse sentido, os grupos étnicos são definidos fundamentalmente pelo critério de autoatribuição – são os próprios sujeitos que definem quem pertence ou não pertence ao grupo – e não por critérios objetivos, que poderiam ser estabelecidos por um sujeito externo.

Dessa forma, a década de 1990 é considerada como o momento de emergência da questão quilombola, quando um intenso debate é travado em torno da ressemantização do conceito de quilombo, bem como inúmeras comunidades se autorreconhecem enquanto pertencentes a essa identidade étnica para assim poderem lutar em defesa dos seus direitos territoriais, assegurados pela constituição, e por políticas que atendessem às suas especificidades. A partir dos anos 2000, observa-se, no âmbito do Estado, a emergência de uma série de leis, decretos, políticas e programas voltados diretamente para o segmento das comunidades quilombolas. Dentre os mais significativos podemos citar o Decreto Federal nº 4.887/2003, voltado para a regulamentação do procedimento de titulação dos territórios quilombolas, e o Programa Brasil Quilombola[7], lançado em 2004.

7 Criada no ano de 2003, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) teve como uma de suas atribuições a coordenação do Programa Brasil Quilombola, que tinha por objetivo consolidar os marcos das políticas de Estado para as áreas quilombolas. Lançado em 12 de março de 2004, o programa era executado por quatro pastas ministeriais – Seppir, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério da Saúde e Ministério da Educação – e tinha quatro eixos de ação: acesso à terra; desenvolvimento local e inclusão produtiva; infraestrutura e qualidade de vida; direitos e cidadania.

Em 2003, a Presidência da República assina o Decreto de nº 4.887, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. Tal decreto define os "remanescentes das comunidades dos quilombos" nos seguintes termos: "[...] grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida" (Brasil, 2003). E estabelece que caberia ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), a tarefa de regularizar as terras ocupadas pelas comunidades quilombolas. Uma vez publicado o decreto, caberia ao Incra regulamentar os procedimentos para a regularização dos territórios quilombolas, o que foi feito através do estabelecimento de instruções normativas.

O Decreto nº 4.887/2003 determina ainda as atribuições da Fundação Cultural Palmares, no que tange a titulação dos territórios quilombolas. O inciso 4º do artigo 3º do referido decreto estabelece que fica a cargo da Fundação Cultural Palmares o registro, em cadastro geral, das declarações de autodefinição étnica das comunidades quilombolas, cabendo ainda à fundação a expedição das respectivas certidões. Ainda segundo o decreto – artigo 2º, § 1º – o critério da autodefinição é o requisito fundamental para a identificação das comunidades quilombolas, atendendo ao que está disposto na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Ratificada e promulgada pelo Brasil em 2004, a Convenção 169 da OIT tem força de lei e é válida em todo o território nacional. O inciso 2º do artigo 1º § 2º da convenção assevera que: "[...] a consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção" (OIT, 2011, p. 15).

Tais decretos, políticas e programas voltados para as comunidades quilombolas são dispositivos que apresentam, a um só tempo, um caráter redistributivo e de reconhecimento étnico. Fica isso claro na própria

definição dos "remanescentes das comunidades dos quilombos", que consta no Decreto Presidencial nº 4.887/2003. Como vimos, eles são reconhecidos como "grupos étnico-raciais" portadores de uma identidade própria, bem como de "relações territoriais específicas". Não só isso, tais grupos são, também, dotados de uma "trajetória histórica própria", marcada por uma "opressão histórica" relacionada à ancestralidade negra. Nessa definição, portanto, aflora não somente o reconhecimento étnico, mas também a existência de "[...] injustiças distributivas racialmente construídas" (Figueiredo, 2011, p. 43).

No tópico seguinte, já a caminho de conclusão, argumento que a questão quilombola, ao comportar as dimensões de reconhecimento e redistribuição, da mesma forma que, ao enfrentar as questões racial, agrária e étnica, representa uma inflexão no caminho de construção da cidadania no Brasil.

Quilombos e cidadania no Brasil

T. H. Marshall construiu uma esquemática análise da trajetória da cidadania no Ocidente, que para muitos ainda se revela pertinente. No clássico *Cidadania, classe social e status* (1967), o autor concebe o desenvolvimento da cidadania a partir de uma sequência lógico-evolutiva entre os direitos civis, políticos e sociais, nessa ordem. Para a construção do seu argumento, Marshall se baseia na experiência da conformação da cidadania na Inglaterra, contudo, quando aplicada a outras nações, e noutros tempos, o esquema de Marshall, ainda que profícuo, não consegue abarcar a complexidade dessas outras realidades. É o que mostra José Murilo de Carvalho (2008) ao analisar os caminhos e descaminhos da cidadania no Brasil. Argumenta o autor que, no Brasil, os direitos sociais teriam prevalecido em relação aos direitos civis e políticos, mostrando que, diferentemente daquele apontado por Marshall, o usufruto de determinados direitos – no caso, os sociais – não é garantia do exercício de outros direitos – civis e políticos. Se, a partir do Estado Novo, o país vivenciou longos períodos ditatoriais (1930-1945 e 1964-1985), nos quais o exercício dos direitos civis e

políticos foram extremamente limitados, os direitos sociais, entretanto, avançaram, a exemplo das leis trabalhistas (Carvalho, 2008). É somente a partir da redemocratização que o país irá vivenciar um novo modo de exercício da cidadania, quando os direitos civis e políticos são garantidos, e os sociais ampliados.

A Constituição "Cidadã" de 1988 não somente assegurou a tríade de direitos apontada por Marshall, mas também salvaguardou direitos para grupos sociais específicos, como indígenas e quilombolas, reconhecendo a diferença de determinados grupos frente à sociedade nacional. Dessa forma, a Constituição de 1988 traz consigo uma dimensão mais ampla de cidadania, abarcando também a problemática do reconhecimento. Como afirma André Figueiredo (2011), a perspectiva do reconhecimento amplia o conceito de cidadania, ao adicionar o aspecto moral à clássica tríade de Marshall entre os direitos civil, político e social. Nesse raciocínio, o exercício da cidadania comporta também o "[...] compromisso em endereçar estima social às diversas formas de vida" (Figueiredo, 2011, p. 33), e assim "[...] o reconhecimento passa a ser tratado [...] como condição para a emancipação de grupos sociais subalternizados" (Figueiredo, 2011, p. 17-18).

Por outro lado, como a cidadania é um tema que deve ser analisado em termos históricos, conforme argumenta James Holston (2013), não devemos, contudo, creditar uma tendência evolutiva a esta. Como afirmam Botelho e Schwarcz (2012, p. 15), longe de caminhar numa perspectiva linear ou progressiva, a cidadania se "[...] processa combinando mudanças e persistências, criatividade e reposição de problemas, desafios e lutas, modernidade com atraso, inclusão com exclusão". Portanto, a cidadania não deve ser concebida como um ideal a ser alcançado, perspectiva sob a qual os vários regimes de cidadania pelo mundo, principalmente os latino-americanos, seriam sempre classificados como "cidadanias incompletas". Pelo contrário, como aponta James Holston (2013, p. 28), a cidadania não é uma construção que almeja uma igualdade plena, mas, antes, um regime que "legitima e iguala diferenças ao mesmo tempo". Segundo o autor, as diferentes cidadanias pelo mundo são, em verdade, "[...] meios fun-

damentais pelos quais os Estados-nações reconhecem e administram algumas diferenças como sistematicamente proeminentes, ao legitimá-las ou igualá-las para propósitos diversos" (Holston, 2013, p. 28). A construção da cidadania não é, portanto, um processo cumulativo, evolutivo ou linear, pelo contrário, "[...] a cidadania sempre se expande e se erode simultaneamente, e de formas desiguais" (Holston, 2013, p. 37). Assim, conclui o autor que "[...] como meio de organização da sociedade, a cidadania tem sido, antes, ao mesmo tempo subversiva e reacionária, includente e excludente, um projeto de igualdade e de manutenção da desigualdade" (Holston, 2013, p. 47).

Holston analisa a trajetória histórica da cidadania brasileira através da combinação de dois fatores: a incorporação ao Estado-nação e a distribuição de direitos. Afirma o autor que, se por um lado a cidadania brasileira tem sido eficaz no primeiro aspecto, no segundo, contudo, tem sido extremamente desigual. A cidadania brasileira se caracterizaria assim por ser "[...] universalmente includente na incorporação e maciçamente desigual na distribuição" (Holston, 2013, p. 28). Segundo o autor, essa desigualdade na distribuição de direitos seria produzida através do acionamento de distintos marcadores sociais que promovem uma diferenciação entre a ampla categoria de "cidadãos". Dessa forma, se todos seriam cidadãos quando se trata da incorporação ao Estado-nação, os diferentes marcadores sociais seriam produtores de cidadãos de "segunda categoria": "[...] essa formulação de cidadania usa diferenças sociais que *não são* as bases da incorporação nacional – sobretudo diferenças de educação, propriedade, raça, gênero e ocupação – para proporcionar tratamentos diferentes para categorias diferentes de cidadãos" (Holston, 2013, p. 28). Essa configuração é que o autor chama de "cidadania diferenciada", formulação através da qual Holston busca caracterizar a história de construção da cidadania no país. Sua questão

é mostrar como durante séculos persistiu no Brasil um regime de cidadania calcado na desigualdade[8].

As comunidades negras rurais quilombolas representam, pois, um segmento populacional atravessado por dois marcadores, apontados por Holston, promotores de uma "cidadania diferenciada" no Brasil: raça e propriedade da terra. Dessa forma, a condição de cidadania dessas comunidades foi historicamente limitada por esses dois fatores que obstam o acesso à direitos e reproduzem as desigualdades no país. Assim sendo, a questão quilombola, que emerge a partir da inclusão do dispositivo constitucional, representa uma inflexão no caminho de construção da cidadania no Brasil, na medida em que aponta para a necessidade do reconhecimento da diferença cultural e histórica desse grupo e, ao mesmo tempo, em seu aspecto redistributivo, enfrenta dois fatores estruturantes das desigualdades no Brasil: as questões racial e agrária.

A questão quilombola seria marcada então pelo reconhecimento da especificidade dessas comunidades, concebidas agora como grupos étnicos, bem como se reconhece que tais comunidades foram alvo de históricas injustiças sociorraciais, e por isso seriam merecedoras de políticas reparatórias, com destaque para a conquista dos seus direitos territoriais, mas também de políticas públicas, como as sinalizadas no Programa Brasil Quilombola. A questão quilombola significa, portanto, a emergência de políticas e de um debate público marcados pela busca por reconhecimento e redistribuição, se enquadrando, assim, no rol daquelas lutas sociais situadas no entrecruzamento entre essas duas demandas, tal como sinalizado por Nancy Fraser (2001).

Fraser (2001) aponta para uma solução política que almeje a igualdade política e econômica – redistribuição transformativa – e que, ao mesmo tempo, reconheça a diferença – reconhecimento transfor-

8 Não obstante, nas periferias urbanas contemporâneas, o autor vê despontar uma forma de cidadania que se opõe a essa formulação histórica, uma forma de cidadania democrática, que ele chama de "cidadania insurgente".

mativo – sem reificar ou essencializar tais diferenças[9]. Trata-se, pois, de uma solução política semelhante ao que Sueli Carneiro (2011, p. 1) aponta enquanto utopia, ao falar do feminismo negro:

> A utopia que hoje perseguimos consiste em buscar um atalho entre uma negritude redutora da dimensão humana e a universalidade ocidental hegemônica que anula a diversidade. Ser negro sem ser somente negro, ser mulher sem ser somente mulher, ser mulher negra sem ser somente mulher negra.

Se, como afirmou Aimé Cesaire, citado por Sueli Carneiro (2011), "[...] as duas maneiras de perder-se são: por segregação, sendo enquadrado na particularidade, ou por diluição no universal", o caminho político a ser trilhado aponta para a necessidade de uma interseção entre o universal e o particular, entre a busca por igualdade e o reconhecimento da diferença.

Ao buscar garantir direitos territoriais a comunidades étnicas historicamente atingidas por injustiças racialmente construídas, o encaminhamento da questão quilombola traz assim o entrecruzamento entre as questões agrária, racial e étnica. É justamente o entrelaçamento desses três fatores – raça, terra e etnia – que conforma a especificidade da questão quilombola enquanto uma luta por cidadania. Assim, a questão quilombola é uma face importante da "política da diferença", que emerge no Brasil junto com a redemocratização, e, portanto, está no rol

9 Seu pensamento dialoga fortemente com o paradigma da interseccionalidade, como a própria Nancy Fraser (2001, p. 271) reconhece: "[...] a tarefa, então, é entender como escapar o dilema de redistribuição/reconhecimento quando situamos o problema nesse campo maior de lutas múltiplas e cruzadas contra injustiças múltiplas e cruzadas. [...] Em geral, então, tão logo seja percebido que as formas de injustiça se perpassam mutuamente, deve-se pensar em formas cruzadas do dilema de redistribuição/reconhecimento. [...] Assim, a interseção de classe, 'raça', gênero, e sexualidade intensifica a necessidade de soluções transformativas, o que torna a combinação entre socialismo e desconstrução ainda mais atraente".

daquelas lutas que buscam, ao mesmo tempo, a igualdade e a afirmação da diferença.

Apesar das garantias constitucionais às comunidades quilombolas no Brasil, as lutas dessas comunidades encontram sérios limites nas constantes e presentes ameaças territoriais que elas continuam a sofrer. Essas ameaças derivam, sobremaneira, do avanço de projetos de desenvolvimento neoextratitivistas por sob os territórios quilombolas – garimpo, geração de energia, agronegócio – e pela descontinuidade institucional das políticas públicas voltadas para essas comunidades. O enfraquecimento e desmonte, nos últimos anos, dos órgãos responsáveis por defender e implementar os direitos das comunidades quilombolas – sobretudo o Incra e a Fundação Cultural Palmares – promovem uma estagnação da titulação dos territórios quilombolas, bem como uma paralisação dos programas e ações governamentais voltados para a implementação de direitos sociais a essas comunidades. Assim, se é possível constatar nas últimas décadas no Brasil avanços no que tange o reconhecimento étnico-cultural dessas comunidades, quando elas ganham visibilidade pública e garantias constitucionais, a existência e a reprodução social dessas comunidades continuam ameaçadas, uma vez que seus territórios não estão assegurados.

Referências

ARRUTI, José Maurício. *Mocambo*: antropologia e história do processo de formação quilombola. Bauru: EdUSC, 2006. (Ciências sociais).

BAIOCCHI, Mari de Nasare. *Negros do Cedro*: estudo antropológico de um bairro rural de negros em Goiás. São Paulo: Ática, 1983. (Ensaios, 97).

BANDEIRA, Maria de Lourdes. *Território negro em espaço branco*: estudo antropológico de Vila Bela. São Paulo: Brasiliense, 1988.

BARRETO, Raquel. Quilombo, palavra que significa união: Beatriz Nascimento e o protagonismo negro na História do Brasil. *Cepe Editora*, Recife, n. 167, p. 4-7, jan. 2020. Supl. Pernambuco.

BARTH, Fredrik. Grupos étnicos e suas fronteiras. *In*: POUTIGNAT, Philippe; STREIFF-FENART, Jocelyne. *Teorias da etnicidade*: seguido de grupos étnicos e suas fronteiras de Fredrik Barth. Tradução: Elcio Fernandes. 2. ed. São Paulo: Ed. Unesp, 1997. p. 187-227.

BONA, Dénetèm Touam. *Cosmopoéticas do refúgio*. Tradução: Milena P. Duchiade. Florianópolis: Cultura e Barbárie, 2020.

BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz. Cidadania e direitos: aproximações e relações. *In*: BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz (org.). *Cidadania, um projeto em construção*. São Paulo: Claro Enigma, 2012. (Agenda brasileira). p. 6-27.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. *Peões, pretos e congos*: trabalho e identidade étnica em Goiás. Goiânia: Ed. UNB, 1977.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 maio 2024.

BRASIL. Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 21 nov. 2003.

CAMPOS, Andrelino. *Do quilombo à favela*: a produção do "espaço criminalizado" no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CARDOSO, Ciro Flamarion S. A brecha camponesa no sistema escravista. *In*: CARDOSO, Ciro Flamarion S. *Agricultura, escravidão e capitalismo*. Petrópolis: Vozes, 1979. (Coleção Mario Pedrosa). p. 91-125.

CARNEIRO, Sueli. Enegrecer o Feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero. *Portal Geledés*, São Paulo, 6 mar. 2011. Disponível em: http://www.geledes.org.br/enegrecer-o-feminismo-situacao-da-mulher-negra-na-america-latina-partir-de-uma-perspectiva-de-genero/#gs.vt3GS1w. Acesso em: 12 set. 2019.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*: o longo caminho. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

FIGUEIREDO, André Videira de. *O caminho quilombola*: sociologia jurídica do reconhecimento étnico. Curitiba: Appris, 2011. (Ciências sociais).

FRAGA, Walter. *Encruzilhadas da liberdade*: histórias de escravos e libertos na Bahia (1870 - 1910). 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento: dilemas da justiça na era pós-socialista. *In*: SOUZA, Jessé (org.). *Democracia hoje*: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília, DF: Ed. UNB, 2001. p. 245-282.

FRY, Peter; VOGT, Carlos. Ditos e feitos da falange africana do Cafundó e da calunga de Patrocínio (ou de como fazer falando). *Revista de Antropologia*, São Paulo, v. 26, p. 65-92, 1983.

FRY, Peter; VOGT, Carlos; GNERRE, Maurizio. A comunidade do Cafundó: Mafambura e Caxapura na encruzilhada da identidade. *Cadernos de Estudos Linguísticos*, Campinas, v. 6, p. 111-128, 1984.

GOMES, Flávio dos Santos. *A hidra e os pântanos*: mocambos, quilombos e comunidades de fugitivos no Brasil, séculos XVII-XIX. São Paulo: Ed. UNESP, 2005.

GOMES, Flávio dos Santos; REIS, João José. *Liberdade por um fio*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

GOMES, Flávio dos Santos; REIS, João José. Roceiros, camponeses e garimpeiros quilombolas na escravidão e na pós-emancipação. *In*: STARLING, Heloísa Maria Murgel; RODRIGUES, Henrique Estrada; TELLES, Marcela (org.). *Utopias agrárias*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 206-241.

GONZALEZ, Lélia. A categoria político-cultural da amefricanidade. *Tempo Brasileiro*, Rio de Janeiro, n. 92/93, p. 69-82, jan./jun. 1988.

HOLSTON, James. *Cidadania insurgente*: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. Tradução: Claudio Carina. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

LEITE, Ilka Boaventura. Os quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas. *Etnográfica*, Portugal, v. 4, n. 2, p. 333-354, 2000.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MONTEIRO, Anita Maria de Queiroz. *Castainho*: etnografia de um bairro rural de negros. Recife: Ed. Massangana, 1985. (Série Monografias; Fundação Joaquim Nabuco, 27).

MOURA, Clóvis. *Rebeliões da senzala*. 4. ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988. (Novas perspectivas, 23).

NASCIMENTO, Abdias do. *O quilombismo*: documentos de uma militância pan-africanista. Petrópolis: Vozes, 1980.

NAVARRETE, Maria Cristina. San Basílio de Palenque y el Quilombo de Palmares: paradigmas de resistência comparables. *In*: ROJAS, Axel; PIRES, Antonio Liberac Cardoso Simões; GOMES, Flávio dos Santos (org.). *Territórios de gente negra*: processos, transformações e adaptações: ensaios sobre Colômbia e Brasil. Cruz das Almas: EdUFRB, 2016. (Uniafro, v. 17). p. 271-290.

NOGUEIRA, Oracy. Relações raciais no município de Itapetininga. *In*: BASTIDE, Roger; FERNANDES, Florestan (org.). *Relações raciais entre negros e brancos em São Paulo*. São Paulo: Ed. Anhembi, 1955. p. 362-554.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção n° 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT*. Brasília, DF: OIT, 2011.

PEREIRA, Deborah Macedo Duprat de Britto. O estado pluriétnico: além da tutela: bases para uma política indigenista. *Ministério Público Federal*, [*s. l.*], 2002. Disponível em: http://hdl.handle.net/11549/83418. Acesso em: 2 jan. 2021.

QUEIROZ, Renato da Silva. *Caipiras negros no vale do Ribeira*: um estudo de antropologia econômica. São Paulo: EdUSP, 2006. (Antropologia, 1).

ROJAS, Axel; PIRES, Antonio Liberac Cardoso Simões; GOMES, Flávio dos Santos (org.). *Territórios de gente negra*: processos, transformações

e adaptações: ensaios sobre Colômbia e Brasil. Cruz das Almas: EdUFRB, 2016. (Uniafro, v. 17).

SOUZA, Bárbara Oliveira. *Aquilombar-se*: panorama sobre o Movimento Quilombola Brasileiro. Curitiba: Appris, 2016. (Coleção educação, tecnologias e transdisciplinaridade).

WAGLEY, Charles. *Race and Class in Rural Brazil*. Paris: Unesco, 1952. (Race and society).

PARTE 2

SOCIABILIDADE POLÍTICA, JURÍDICA E INSTITUCIONAL

CAPÍTULO 5

Controle judicial de políticas públicas direcionadas à pessoa em situação de rua no Brasil[1]

Lívia Nascimento Vital

O apelo à intervenção do Poder Judiciário, através da judicialização de políticas públicas, mostra-se, no contexto brasileiro, como um dos meios de efetivação de direitos sociais e, em algumas searas, tem se mostrado veículo eficaz de pretensões em face do Estado. No tocante às políticas públicas direcionadas à população de rua, apesar de precedente do Supremo Tribunal Federal (STF) do ano de 2012 (Brasil, 2012), no sentido de garantir a execução de políticas públicas que efetivassem um núcleo mínimo de direitos,

1 Este texto resulta da dissertação de mestrado *Controle judicial de políticas públicas direcionadas à pessoa em situação de rua no Brasil*, defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador (UCSal) em 2019, sob orientação de Anete Brito Leal Ivo.

o Poder Judiciário, em primeiro e segundo grau de jurisdição, continua negando direitos no controle judicial de tais políticas.

De forma sistemática, a magistratura brasileira adota um entendimento diverso do que já foi decidido pelo STF – ainda que em decisão com efeitos *inter partes* –, consolidando o cenário segundo o qual, em linhas gerais, o controle de políticas públicas voltadas à população de rua ofende a tripartição dos poderes republicanos, o princípio da isonomia, esbarra na insuficiência de recursos e no caráter programático dos direitos sociais, gerando, enquanto efeito prático de seus julgamentos, a negação de direitos basilares.

Essa ambiguidade de interpretação jurisprudencial induz a duas constatações preliminares: de um lado, um estado de omissão estatal na concretização de direitos fundamentais desses sujeitos, influenciada por uma inversão da função precípua da justiça, na medida em que a falta de efetividade desses direitos reforça uma trajetória histórica de exclusão social; de outro, revela uma práxis judicial seletiva que administra e mantém as diferenciações subalternizantes – assim, reforça a oposição de duas categorias de brasileiros: os detentores de direitos e os que não fazem jus à concretização de direitos e que, normalmente, sujeitam-se apenas às prescrições punitivas do direito penal, a exemplo da população de rua. Essa seletividade do Poder Judiciário está influenciada por formas de representação social e política derivadas de uma cultura política patrimonial das elites em relação aos segmentos populares citadinos, mas fora da norma da moradia fixa que se formou desde a ordem colonial, colaborando indiretamente para um processo de "limpeza social".

O presente capítulo consiste na apresentação dos resultados e análise das principais teses e argumentos fundamentadores das decisões judiciais pesquisadas, e exposição das objeções – e, consequentemente, de suas respectivas refutações – frequentes ao controle judicial de políticas públicas voltadas à pessoa em situação de rua no Brasil.

Objeções jurídicas frequentes: universo pesquisado e principais argumentos

Neste item apresenta-se o acervo de decisões coletadas relativas aos direitos da população de rua entre 2012 e 2019, bem como se sistematiza e discute os principais argumentos e teses que fundamentam as objeções e negativas do Poder Judiciário aos direitos da população de rua.

Universo da pesquisa: decisões relativas à pessoa em situação de rua, de 2012 a 2019

A coleta do acervo documental que subsidiou a análise ocorreu através da rede mundial de computadores, abrangendo decisões publicadas nos diários oficiais entre os anos de 2012 e 2019.

Os critérios de busca "pessoa em situação de rua", "população de rua" e "judicialização de políticas públicas" resultaram no retorno de 386.578, 65.523 e 38.825 resultados, respectivamente. Os resultados obtidos com o primeiro critério de busca – "pessoa em situação de rua" – revelam que a expressão tem sido largamente empregada em decisões judiciais de natureza criminal, notadamente em *habeas corpus* nos quais a pessoa figura na qualidade de paciente. Tais decisões, por não contemplarem diretamente o objeto do presente estudo, foram desconsideradas.

Na seleção de decisões a serem analisadas, buscou-se diversificar os procedimentos, de modo a contemplar diversos tipos de ações. Assim, foram analisadas 14 decisões em ações de natureza coletiva e 17 decisões em ações de cunho individual. Dentre as ações coletivas, 12 decisões estavam no bojo de ações civis públicas, uma em mandado de segurança coletivo e uma em sede de medida cautelar inominada. No conjunto das ações individuais, 16 decisões foram extraídas de ações ordinárias e apenas uma de mandado de segurança individual.

O pedido mais frequente formulado no bojo das ações de natureza coletiva foi o de aumento do número de vagas em albergues e alojamentos, tendo sido esse ao menos um dos objetos de apreciação em

sete decisões pesquisadas em ações coletivas, compreendendo, ainda, pedidos de indenização por dano moral individual e coletivo – duas decisões analisaram pedidos de indenização –, implementação de política pública de segurança alimentar para população de rua e contratação de profissionais especializados para abordagem desses sujeitos.

Do conjunto de decisões oriundas de ações coletivas, cinco delas foram favoráveis aos pedidos formulados, tendo sido os pedidos acolhidos integralmente em duas decisões: a) uma decisão nos autos da Ação Civil Pública (ACP) nº 0054929-04.2012.8.26.0053, no sentido de condenar os entes públicos demandados na elaboração, implementação e execução de políticas públicas destinadas a garantir a segurança alimentar da população em situação de rua da cidade de São Paulo, sendo atendida a demanda de refeições diárias básicas, inclusive aos finais de semana e feriados, no prazo limite de dois anos, sob pena de multa diária, decisão essa integralmente reformada em segunda instância (São Paulo, 2015); e b) uma decisão nos autos da apelação em Medida Cautelar Inominada nº 0012551-67.2011.8.26.0053 concedendo liminar para realização de evento festivo organizado para a população em situação de rua (São Paulo, 2013b).

Duas das decisões favoráveis merecem, ainda, destaque: a sentença na ACP nº 0000525-20.2013.8.19.0002 (Rio de Janeiro, 2015a) e a decisão de segunda instância em apelação (Rio de Janeiro, 2015b). O Ministério Público formulou os seguintes pedidos em sua petição inicial: a) abertura de pelo menos 100 novas vagas para abrigamento de população de rua, em dispositivos já existentes ou novos; b) realização semanal de operações de abordagem, identificação, cadastramento e encaminhando das pessoas aos abrigos, dando-lhes o suporte para permanecerem fora das ruas, advertindo-os, por escrito, de que não podem residir nas ruas, já que estas são bem de uso comum do povo, não se prestam à moradia e como tal, ficar no ambiente de uso comum do povo, restringindo o seu uso pelos demais, acarreta uso indevido do bem público, passível de sanção; c) recolhimento dos objetos da população de rua que se alojam e se amontoam no espaço público, devendo encaminhá-los

aos depósitos municipais com a respectiva lavratura de auto de apreensão; d) encaminhamento dos moradores de rua aos abrigos eventualmente criados e existentes, prestando-lhes a devida assistência social, assim como a regularização dos serviços assistenciais prestados nos locais de abrigamento.

A sentença de primeiro grau julgou procedente a ação e condenou o ente público a disponibilizar 100 novas vagas para abrigamento da população de rua; a realizar semanalmente operações de abordagem, identificação, cadastramento e encaminhando aos abrigos existentes, dando-lhe o suporte para que permaneça fora das ruas, retirando eventuais objetos alojados no espaço público, além de regularizar os serviços assistenciais prestados nos locais de abrigamento do município, visando a reintegração dos moradores de rua à sociedade, sob pena de multa a ser aplicada em caso de descumprimento. A decisão de segundo grau negou o recurso interposto pelo réu condenado, mantendo a decisão.

Dentre os pedidos formulados no bojo da ACP em comento, dois indicam a provocação do Poder Judiciário em sede de ação civil pública para fins outros que não a efetivação de direito, notadamente quando se requereu a advertência das pessoas, por escrito, de que não poderiam residir nas ruas, sob pena de "sanções", e apreensão de objetos. O pedido de advertência escrita não foi acolhido, ao passo que foi determinada a apreensão dos objetos das pessoas abordadas em situação de rua.

Assim, considera-se que ambas as decisões, ao mesmo tempo em que determinam providências concretizadoras de direito mínimo – abrigamento –, autorizam ações de restrição de direitos – o direito de propriedade sobre os bens que portam as pessoas em situação de rua foi atingido ao ser determinada sua apreensão.

No tocante às decisões extraídas de ações de índole individual – 17, ao todo –, os pleitos de maior recorrência foram referentes à concessão de moradia definitiva ou aluguel social – formulados concomitante e alternativamente –, tendo sido analisadas nove – decisões – que apreciaram esses pedidos. As demais decisões apreciaram pedidos de abrigamento e direito à saúde da pessoa em situação de rua. Quatro decisões

analisadas em ações individuais foram favoráveis à efetivação de direitos, sendo duas concernentes especificamente a direito à saúde da pessoa em situação de rua – tratamento oncológico e fornecimento de cadeira de rodas – e uma tratou de ação na qual se requereu unicamente o abrigamento de mulher em situação de rua.

No rol de decisões em ações individuais que indeferem pedidos de concretização de direitos, a decisão exarada no Agravo de Instrumento nº 0056537-84.2018.8.19.0000 (Rio de Janeiro, 2019) – recurso – chama atenção porque excluiu a obrigação de pagamento de aluguel social e de inclusão em programa de moradia impostas pelo juízo singular em favor do autor – que vive em um centro de acolhimento –, mas manteve a obrigação de matrícula em instituição de ensino público municipal.

Retórica argumentativa de oposição aos pleitos da população de rua nas decisões judiciais

A seguir apresentam-se os principais argumentos e teses utilizados nas decisões que indeferiram direitos à população de rua no âmbito judiciário: a) a teoria da separação entre os poderes; b) a teoria da reserva do possível e a insuficiência de recursos; c) o caráter programático dos direitos sociais; d) o argumento da violação do princípio da isonomia.

O argumento da "teoria da separação dos poderes"

O princípio da separação dos poderes é o argumento mais recorrente nas decisões pesquisadas, tendo dez delas citado expressamente na sua fundamentação que o controle judicial de políticas públicas fere o princípio da separação dos poderes. Outras cinco fazem referência expressa à mesma tese, mas em sentido oposto, ou seja, argumentando que o controle judicial de políticas públicas voltadas à pessoa em situação de rua não ofende o princípio da separação dos poderes, o que

mostra a centralidade dessa questão. Ao todo, 14 decisões utilizam o argumento enquanto fundamento.

A ideia central da doutrina da separação dos poderes, que é própria do liberalismo[2] político, assim como a doutrina dos direitos humanos (Canotilho, 1999 *apud* Dias, 2016), é a contenção, limitação, do poder. A sua formulação mais recente foi encampada por John Locke na obra *Two treatises of government*, desde 1690, a qual sustenta os princípios de liberdade política da Revolução Gloriosa de 1688 e impugna o absolutismo real. Locke inspira a ideia de poder limitado de Montesquieu, tendo este defendido, em sua obra *De l´esprit des lois*, que o homem investido no poder tende a abusar dele até que encontre limites. Montesquieu desenvolve, então, a ideia da existência de três poderes exercidos por órgãos distintos: o Poder Legislativo, com função de elaborar ou decretar leis; o Poder Executivo, ao qual caberia a função de administrar; e o Poder Judicial, com função de julgar. A ideia de divisão de funções implica a noção de limitação recíproca dos poderes. As concepções de Montesquieu influenciaram a Constituição norte-americana de 17 de setembro de 1787, mas é com a Revolução Francesca que a doutrina da separação dos poderes se tornará "definitivamente, dogma universal", estando expressa no artigo 16 da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 (Cunha Júnior, 2017).

A cosmovisão montesquiana foi gestada num ambiente político, social e filosófico em que a proteção à liberdade individual, elevada ao grau de direito natural, era de extrema importância, e, na leitura de diversos estudiosos, a proposta de Montesquieu é de um sistema rígido de separação[3]. Na experiência norte-americana, a seu turno,

2 Nesse sentido, também Bonavides (2004, p. 554 e 557), afirmando, inclusive, que, apesar de "velho artigo da doutrina liberal clássica", sua adoção por uma das constituições contemporâneas do Estado social revela a conclusão de que onde há Estado de Direito existirá, enquanto eixo da ordem constitucional, a separação dos poderes, ligada aos nomes de Locke e Montesquieu.

3 A colocação segundo a qual a teoria montesquiana é rígida não parece ser precisa. Em momento posterior, o próprio Dias (2016) noticia que James Madison reconhece que Montesquieu admitiu a atribuição de funções impróprias aos poderes. Nesse

é identificável uma postura mais flexível, que seria explicada pela existência, na revolução americana, de instituições mais plurais e democráticas que as francesas, "[...] exatamente por estarem em um estágio menos consolidado, possibilitando assim uma abertura no exercício dos poderes consentânea com a Constituição, então em gestação" (Dias, 2016, p. 107).

Ainda acerca da concepção francesa, Liberal (2018) explica que o papel do Poder Judiciário era reduzido em relação à proeminência conferida ao Poder Legislativo, muito em conta da desconfiança nutrida em relação aos magistrados. Temendo um retrocesso ao absolutismo, foram garantidos, no plano normativo, os direitos de liberdade, propriedade e igualdade, esta última concebida e absorvida pela legislação em sua concepção meramente formal, pois não são consideradas as realidades factuais vivenciadas pelo destinatário da norma. Para Montesquieu, exteriorizando o paradigma jurídico da época, os juízes, "seres inanimados", eram apenas a *bouche de la loi* – boca da lei, em português –, cabendo a eles pronunciarem apenas as sentenças conforme a lei abstrata lhe autorizava, sem adotar uma postura criativa.

James Madison, moldando a doutrina da separação dos poderes ao contexto revolucionário norte-americano, defendeu um sistema de atuação "imprópria" que possibilitasse um maior controle interno dos poderes e sem a qual o pretendido equilíbrio seria irrealizável (Dias, 2016). Madison (1840, p. 196), ao tratar das formas de se pôr em prática a teoria da separação dos poderes, afirma que:

> Fica provado no capitulo antecedente que o axioma politico que se examina não exige a separação absoluta dos tres poderes: demonstrar-se-ha agora que sem huma tal ligação que dê a cada hum delles o direitos constitucional de fiscalisar os outros, o gráo de separação, essencial á exis-

sentido, Cunha Júnior (2017) afirma que a ideia de interferências recíprocas já podia ser encontrada em Montesquieu. A admissão de interferências recíprocas é incompatível com a ideia de separação rígida.

> tencia de hum governo livre, não póde na pratica ser efficazmente mantido.

Nessa linha de intelecção, a separação dos poderes se assenta na independência e harmonia entre os órgãos do poder político, encerrando uma fórmula de *checks and balances* pela qual os poderes se limitam reciprocamente (Cunha Júnior, 2017).

Para além de uma perspectiva negativa – autocontenção –, a doutrina da separação dos poderes, dentro da lógica de "freios e contrapesos", pode ser compreendida também, a partir da leitura de Ackerman (2000), numa perspectiva positiva. Segundo ele,

> Volto repetidamente a três ideais legitimadores ao responder à pergunta: 'Separar o poder em nome de quê?' O primeiro ideal é a democracia. De um modo ou de outro, a separação pode servir (ou impedir) o projeto de autogoverno popular. O segundo ideal é a competência profissional. As leis democráticas permanecem puramente simbólicas, a menos que tribunais e burocracias possam implementá-las de maneira relativamente imparcial. O terceiro ideal é a proteção e o aprimoramento dos direitos fundamentais. Sem estes, o governo democrático e a administração profissional podem facilmente se tornar motores da tirania[4] (Ackerman, 2000, p. 639-640, tradução nossa).

4 "I return repeatedly to three legitimating ideals in answering the question, 'Separating power on behalf of what?' The first ideal is democracy. In one way or another, separation may serve (or hinder) the project of popular self-government. The second ideal is professional competence. Democratic laws remain purely symbolic unless courts and bureaucracies can implement them in a relatively impartial way. The third ideal is the protection and enhancement of fundamental rights. Without these, democratic rule and professional administration can readily become engines of tyranny".

A ideia de separação dos poderes, portanto, impactará no ideal democrático[5], sob o aspecto de um "autogoverno popular"; na proteção dos direitos fundamentais; e numa maior especialização das competências estatais.

É justamente num contexto de interferências recíprocas que se afirma a impossibilidade de utilização da teoria da separação dos poderes enquanto objeção ao controle judicial de políticas públicas e, mais especificamente, de políticas sociais voltadas aos direitos da pessoa em situação de rua. Nesse sentido, Dias (2016) afirma que o princípio da separação dos poderes possibilita múltiplas interações e que o Poder Judiciário pode desenvolver um equilíbrio das políticas sob a ótica da teoria da justiça.

Em ACP n° 0070076-56.2014.8.19 (Rio de Janeiro, 2015c), o Ministério Público pleiteou a melhoria das condições materiais e humanas do Abrigo Rio Acolhedor, como também a construção de 44 novos abrigos e a contratação de mais de 300 assistentes sociais, tendo o Tribunal de Justiça utilizado a teoria da separação dos poderes como óbice ao controle da política pública destinada à população de rua.

Na ação de obrigação de fazer, ajuizada em face do município de São Paulo por pessoa em situação de rua, patrocinada pela Defensoria Pública Estadual, com o objetivo de ver condenada a Fazenda Municipal na obrigação de satisfazer seu direito básico de moradia digna definitiva ou provisória, com base na Lei Municipal nº 12.316/97 e no artigo 6º da Constituição Federal, o Tribunal de Justiça local, em primeira instância, julgou antecipadamente o feito[6], decidindo que o autor era carecedor de ação em virtude da impossibilidade jurídica do pedido – condição da ação que não prevaleceu no Código de Processo Civil (CPC) de 2015 –, vale dizer, o pedido deduzido em juízo não poderia

5 A proteção ao princípio democrático também é referida por Bonavides (2004, p. 556), ao citar Bockenforde.

6 Entendeu o magistrado que a questão sequer merecia seguir para a etapa de produção de provas porque, em sua visão, a decisão de mérito dependia unicamente da análise do direito aplicável ao caso.

tê-lo sido porque o direito não permitiria. Nesses termos, está fundamentada a decisão:

> À evidência que a pretensão, na verdade, substitui o poder de comando do administrador público, pela administração realizada pelo autor, em seu particular interesse, com o respaldo judicial.
>
> Sem dúvida alguma, o pedido, na forma como proposto, não pode ser admitido em juízo, dada a clara infringência ao princípio da tripartição de poderes.
>
> [...]
>
> Não há dúvida de que, que o administrador deva agir em conformidade com a legalidade, não sendo admissível a este que, alegando o critério discricionário, passe a cometer desvios e abusos que resultem em ilegalidade. Por isso, o nosso ordenamento jurídico tem outros meios judiciais cabíveis para fins de punir a conduta ilegal e abusiva do administrador público, quando pela má gestão da coisa pública se verifique o claro desvio ou mal emprego de verbas públicas.
>
> Tal correção, contudo, não se faz através da presente ação, substituindo-se a vontade do administrador pela vontade do autor, por determinação judicial, eis que, se assim fosse, estaria violado o próprio princípio democrático, que pressupõe a legitimidade do Administrador eleito pelo povo, para governar em nome daquele povo que nele confiou para o fim de gerir a coisa pública.
>
> [...]
>
> Por conseguinte, verifica-se que o papel do Judiciário, dentro do sistema tripartite, é corretivo e a posteriori, ou seja, se não aplicada devidamente tais verbas, e uma vez apurados os desvios, irregularidades e ilegalidades cometidas pelo administrador, responsabiliza-se aquele que tinha a obrigação de zelar pela coisa pública e não o fez, mas jamais pode o Judiciário, a despeito de corrigir ilegalidades, substituir o administrador público em seu papel que lhe é

> precípuo, estabelecendo prioridades para a aplicação dos recursos públicos, tal como pretende o autor nesta ação.
>
> No caso, o acolhimento do pedido contido na inicial importaria, na verdade, em verdadeira quebra do princípio tripartite, deixando clara a impossibilidade jurídica de seu acolhimento, sendo, por isso, o autor carecedor da ação (São Paulo, 2013b, p. 4-10).

Nesse caso, o julgador não apenas afirmou a impossibilidade de acolhimento da pretensão do autor em virtude da separação dos poderes, mas afirmou também que ele desejava se substituir ao administrador eleito. Quem afirma possuir um direito fundamental executável em face do Estado, não pretende se substituir ao administrador, porque a decisão política que define o destinatário do direito e o seu titular já foi tomada pelo constituinte originário – que fez constar expressamente do texto constitucional o direito fundamental de moradia –, o que o autor pretendeu foi concretizar o direito que já é seu.

As decisões analisadas evidenciam, assim, uma cidadania dual à brasileira, na formulação teórica de DaMatta (1997), dividida em "pessoas" e "indivíduos", na qual esses últimos, sem mediações pessoais, estarão submetidos à aplicação fria do direito ou, dito de outro modo, será aplicado o direito sem fundamentação idônea.

As decisões pesquisadas tratam direta ou indiretamente da concretização de direitos sociais e, como a nota distintiva desses direitos é precisamente a invocação de uma prestação estatal, a atuação do Poder Judiciário será substancialmente diversa. Nessa linha de raciocínio, a Ação Cautelar Inominada nº 0012551-67.2011.8.26.0053 (São Paulo, 2013b) ajuizada pelo Movimento Estadual de População em Situação de Rua de São Paulo, em face do município de São Paulo, objetivando o fornecimento de infraestrutura para um evento realizado para moradores de rua, apresenta situação digna de nota, porque requereu uma prestação do Estado – um fazer estatal que é muito próprio dos direitos sociais, ou direitos de segunda geração – para realizar um direito de primeira geração, qual seja, o direito fundamental de reunião,

inscrito no artigo 5º, inciso XVI, segundo qual, *in litteris*, "[...] todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente" (Brasil, 1988).

Liberal (2018), ao tratar da objeção manifesta na utilização da teoria da separação dos três poderes para negar a controlabilidade de políticas públicas pelo Poder Judiciário, afirma que

> Não há qualquer razão, muito menos jurídica, para que a ação ou omissão estatal relativa às políticas públicas fiquem imunes ao controle jurisdicional. Ao contrário, o nosso sistema constitucional autoriza e exige tal intervenção judicial, em abono mesmo à tripartição dos Poderes, cujo pressuposto é o constante e recíproco controle exercido entre eles.
>
> Em última análise, não admitir a intervenção do Poder Judiciário nas políticas públicas é conspirar contra a teoria da separação dos poderes, que foi engrenada exatamente para impor limites ao poder e impedir a sua concentração, de modo a obstar abusos, desmandos e tirania. É deixar ao alvedrio exclusivo dos Poderes Legislativo e Executivo a concretização dos valores constitucionais.
>
> [...]
>
> Em síntese, a possibilidade de o Poder Judiciário intervir nas políticas públicas decorre diretamente do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, explicitamente proclamado pelo art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, que tem por fundamentos os princípios da legalidade e da separação dos poderes, com igual assento constitucional (Liberal, 2018, p. 81-84).

Por fim, acerca do argumento pelo qual não caberia ao Poder Judiciário controlar o ato administrativo discricionário em seu mérito,

em especial os requisitos "motivo"[7] e "objeto"[8] do ato estatal[9], Liberal (2018) chama atenção para o fato de que os tribunais brasileiros entendiam que o controle judicial dos atos administrativos discricionários estava limitado à análise de legalidade, não sendo permitido o exame de mérito, contudo, referido entendimento não é mais compatível com a ordem jurídica brasileira e, nesse aspecto, deve ser compreendido também o escrutínio judicial de políticas públicas.

Noutro giro, sob a perspectiva das decisões nas quais é declarada a possibilidade de controle judicial de políticas públicas que atendam aos direitos da população de rua, no Agravo Regimental em Recurso Extraordinário n° 634.643, oriundo do Rio de Janeiro, o STF entendeu que não ocorreu ofensa ao princípio da separação dos poderes em decisão na qual o tribunal de origem decidiu julgar procedente ação ajuizada em face do poder público em controle de política pública voltada à pessoa em situação de rua.

No recurso interposto, o município pretendeu reformar decisão que lhe foi desfavorável e, em seu voto, o ministro relator do recurso, o então Ministro Joaquim Mendes, considerou inicialmente que o caso era de não conhecimento do recurso[10], tendo em vista que a análise do mérito recursal adentraria numa revisitação ao conjunto de provas produzidas pelas partes contendoras, o que é vedado, sendo a orientação, inclusive, objeto de enunciado de súmula do tribunal. Entretanto, à vista de entendimento firme da corte, decidiu pelo não provimento do recurso[11], tendo sido seguido à unanimidade, sob o seguinte fundamento:

7 Compreende-se por motivo – ou causa – do ato administrativo a circunstância ou situação que permite, ou mesmo impõe, a prática do ato.

8 O objeto do ato jurídico será, em síntese, a criação, modificação ou extinção de uma situação jurídica.

9 O controle de legalidade dos requisitos competência, forma e finalidade dos atos administrativos, discricionários ou vinculados, não parece gerar muitos debates na doutrina majoritária.

10 Significa que o recurso não foi analisado no mérito.

11 Quando o recurso tem seu mérito analisado, diz-se que ocorreu o provimento ou o improvimento – ou não provimento – do recurso; quando o mérito sequer chega a ser apreciado, fala-se em não prosseguimento do recurso.

> Ademais, a jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que é permitido ao Poder Judiciário, em situações excepcionais, determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais sem que isso configure violação ao princípio da separação de poderes. [...]. No presente caso, é inquestionável a relevância social da questão debatida nos autos, uma vez que se trata da grave situação dos moradores de rua e da garantia de atendimento em abrigos a famílias e pessoas carentes desprovidas do elementar direito à moradia (Brasil, 2012, p. 6-7).

A utilização de princípios incorporados à normativa constitucional para fundamentar e fomentar discursos distintos, e até opostos, acerca da distribuição de direitos é identificável no âmbito de outras temáticas. Da análise de Ivo (1993, p. 88), quando examina os conteúdos cognitivos das falas dos atores envolvidos nos debates sobre a Política Nacional de Reforma Agrária (PNRA) proposta pelo governo da Nova República, em 1985, durante a redemocratização do país, é possível extrair que o princípio da função social da propriedade esteve nos discursos contrapostos encampados por produtores e comerciantes de produtos de exportação e, de outro lado, nos discursos formulados pela instância governamental e "para-políticas", no caso tratado por Ivo, Organizações Não Governamentais (ONGs) e instituições com vínculos com a Igreja, como a Pastoral da Terra. Os primeiros, levando em conta indicadores de produtividade, arguiam a sua primazia na criação da riqueza nacional, se posicionavam como "responsáveis pelo cumprimento da 'função social da terra' contida na Carta Constitucional"; os segundos, a seu turno, justificavam a necessidade do projeto de reforma agrária como meio de realização de uma política redistributiva capaz de corrigir as distorções históricas da estrutura fundiária ainda vigente, "penalizando o latifúndio improdutivo e fazendo valer a 'função social da terra'". No embate de posições argumentativas, os proprietários rurais, no contexto analisado, buscavam retraduzir o significado da "função social da terra" – em termos do uso produtivo da propriedade e da terra – e por essa ressignificação requeriam primazia e capacidade para exercê-la.

Essa oscilação indica também que o manejo dos argumentos e teses sobre a separação dos poderes nas decisões judiciais pesquisadas avançam para além da proposição estritamente jurídico-positiva para abraçar diferentes concepções morais e ideais de solução dos conflitos relacionados aos direitos da pessoa ou da população em situação de rua judicializados.

A objeção representada pela separação dos poderes é particularmente importante porque, na sua interpretação dual, também sinaliza uma confusão dos atores do debate público – juízes, advogados, membros do Ministério Público, os próprios titulares dos direitos – quanto aos fins almejados pela normativa constitucional – separação de poderes enquanto limitação para os abusos na perspectiva de controle recíproco *versus* dignidade da pessoa humana e direitos sociais garantidos pelo texto constitucional –, revelando a multiplicidade de perspectivas no seu interior e as possibilidades de formulações dos fundamentos das decisões frente aos dispositivos institucionais.

O argumento da separação dos poderes apareceu em cinco decisões analisadas nas quais o pedido do autor foi deferido, e em dez decisões nas quais o pedido foi indeferido, demonstrando que a concessão e a não concessão de direitos à pessoa em situação de rua depende de um fundamento cognitivo e político que ultrapassa as definições puramente jurídicas.

Teoria da "reserva do possível" e a insuficiência de recursos

Na análise da objeção formulada com base no argumento da "reserva do possível" importa compreender o contexto de seu surgimento, as críticas à sua importação para a realidade sociopolítica brasileira, assim como a aplicação (i)mediata dos direitos fundamentais segundo a norma constitucional vigente.

O argumento da "reserva do possível" – *Vorberhalt des Möglichen* – surge na segunda metade do século XX em decisão proferida pelo

Tribunal Constitucional Alemão – *Bundesverfassungsgericht*[12] –, no ano de 1972, no caso *Numerus clausus* (BVerf 33, 303). Tratou-se da discussão acerca do direito ao acesso ao ensino superior em face da limitação do número de vagas nas universidades públicas alemãs (Cunha Júnior, 2017).

O Tribunal Constitucional Federal Alemão, ao julgar o caso, entendeu que o direito de escolha de profissão (artigo 12), associado aos princípios da igualdade (artigo 3º) e do Estado social (artigo 20) conduz ao direito de acesso às instituições de ensino, contudo, a pretensão deduzida em juízo pelos estudantes não se mostrava razoável perante a sociedade. Por conseguinte, o tribunal alemão condensou a ideia segundo a qual o cidadão só poderia exigir do Estado e, portanto, da sociedade, aquilo que razoavelmente se pudesse esperar, e, no caso dos estudantes, não se afigurava razoável que o Estado oferecesse vagas ilimitadas para o curso de medicina (Cunha Júnior, 2017). Segundo explicam Dimoulis e Martins (2014, p. 98), o caso se tratava de "[...] uma redução de posição jurídica individual provocada por mudança legislativa, e não de problema de direitos sociais".

A teoria da "reserva do possível" foi importada pela dogmática brasileira e passou a ser utilizada com frequência em decisões judiciais que resolviam pretensões de implementação de direitos sociais. No tocante ao controle judicial de políticas públicas voltadas à pessoa em situação de rua, o argumento é recorrente e aparece explicitamente, enquanto razão de decidir, em, ao menos, seis decisões pesquisadas, estando acompanhado de referências à "escassez de recursos" públicos e à discricionariedade administrativa. Acerca da importação do argumento e sua utilização no contexto brasileiro, Cunha Júnior (2017, p. 680-681, grifo nosso) afirma criticamente:

12 *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* (decisões do Tribunal Constitucional Federal alemão).

> Sucede, porém, que no Brasil *a teoria da reserva do possível foi mal interpretada e passou a ser utilizada como fundamento econômico e financeiro, associada à insuficiência de recursos públicos, como forma de justificar a omissão do poder público no cumprimento de sua obrigação constitucional no sensível campo dos direitos sociais*, o que, efetivamente, revela um absurdo.
>
> De fato, a doutrina brasileira vem entendendo que a efetividade dos direitos sociais *depende* da disponibilidade dos respectivos recursos públicos necessários para a satisfação das prestações materiais que constituem seu objeto (saúde, educação, assistência etc.). *Para além disso, assegura que a decisão sobre a disponibilidade desses recursos insere-se no espaço discricionário das opções de governo e do parlamento, através da composição dos orçamentos públicos* [...].
>
> [...] é preciso deixar bem claro, contudo, que é extremamente discutível e de duvidosa pertinência o translado de teorias jurídicas desenvolvidas em países de bases cultural, econômica, social e histórica próprias, para outros países cujos modelos jurídicos estão sujeitos a condicionamentos socioeconômicos e políticos completamente diferentes. Os institutos jurídico-constitucionais devem ser compreendidos a partir da história e das condições socioeconômicas do país em que se desenvolveram [...].

A utilização do argumento da reserva do possível enquanto fundamento econômico e financeiro, associada à insuficiência de recursos públicos e atribuição da escolha acerca da disponibilidade de recursos no âmbito discricionário das opções de governo e do parlamento, como forma de justificar a omissão do poder público na efetivação de direitos prestacionais da pessoa em situação de rua foi o único argumento que conduziu ao indeferimento do pedido de acolhimento institucional de pessoa em situação de rua na sentença da Ação Ordinária n° 0723210-92.2018.8.07.0016, julgada no âmbito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal (Distrito Federal, 2018):

> No caso dos autos, em que pese a aparente situação de vulnerabilidade da parte autora, e a possibilidade de eventuais intervenções do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas destinadas à execução dos direitos fundamentais e dos princípios constitucionais, em especial quando em afronta ao princípio da dignidade da pessoa humana, não há como ignorar que tais direitos esbarram no óbice da falta de recursos financeiros do Estado,
>
> [...]
>
> Cumpre destacar que, sob o viés de controle financeiro dos gastos públicos, não é possível que o Estado brasileiro conceda o resguardo contra todas as contingências causadoras de necessidades, bem como proteja todas as pessoas em estado de necessidade, na medida em que seus recursos financeiros são inferiores às necessidades advindas de acontecimentos que coloquem as pessoas em tal estado.
>
> [...]
>
> Assim, o legislador deve 'selecionar' (seletividade) as contingências sociais mais importantes e 'distribuí-las' a um maior número possível de pessoas acometidas de necessidades.

Dimoulis e Martins asseveram (2014), a partir da refutação da classificação tripartite das normas constitucionais, elaborada por José Afonso da Silva, que "a reserva do possível não pode ser utilizada no ordenamento brasileiro como critério para limitar a aplicabilidade imediata dos direitos prestacionais", apontando três razões que conduzem a tal conclusão.

A primeira delas seria que a grandeza "possível" não é objetivamente verificável no que diz respeito à atuação do Estado, estando a "impossibilidade" de cumprir um dever estatal normalmente situada na ausência de vontade política para o seu cumprimento. Nesse sentido, ressaltam que o Estado tem ao seu alcance diversas opções para tornar possível uma determinada prestação, ainda que gerem o chamado "custo político", tendo em vista que normalmente prejudicam interesses de determinados setores da sociedade. A segunda razão reside na

impossibilidade do Poder Judiciário aferir se a realização de um direito é "possível" ou não por ausência de fundamentos/critérios para realizar comparações entre políticas públicas, já que, não tendo a constituição se utilizado de técnica legiferante que determinasse prioridades absolutas, ou mesmo relativas, e inexistindo hierarquias entre as normas constitucionais, não é possível, por falta de base normativa, estabelecer prioridades de um direito sobre outro(s) (Dimoulis; Martins, 2014).

A terceira razão se consubstancia na conclusão de que a impossibilidade do Estado atender demandas que exigem despesas não pode servir como limite constitucional ao seu dever de concretizar um direito social, seja no plano geral – possibilidade de controle abstrato da legislação social e das políticas públicas formuladas nos planos governamental e jurídico-administrativo – ou no plano individual – pretensão concreta exigida pelo titular do direito. As razões para tanto são processuais:

> No primeiro caso, cabe ao legislador fixar o 'como' (intensidade do investimento) o direito social há de ser concretizado, faltando ao juiz competência para tal constatação. No segundo caso, é de competência jurisdicional verificar a procedência de um pedido com base em um direito social, condenando o Estado à prestação específica, independentemente de alegações sobre a 'impossibilidade' da prestação (Dimoulis; Martins, 2014, p. 100).

Liberal (2018) explica que o argumento da reserva do possível é invocado pela administração pública em sua defesa sob duas formas: o Estado afirma que não existem recursos financeiros em caixa que possam atender à pretensão formulada – reserva do possível fática – ou alega que não existe previsão orçamentária a respeito, conforme exigem as regras e normas legais que tratam do tema, com especial atenção para as normas contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal – reserva do possível jurídica.

Sob a ótica do autor, a defesa do Estado com base na reserva do possível fática ou jurídica não deve prosperar e assim concluiu, com base

em dois argumentos centrais de índole processual: a) recai sobre o Estado o ônus da prova da sua impossibilidade material de adimplir com a obrigação; e b) a comprovação da insuficiência financeira estatal ou falta de previsão orçamentária não conduz à improcedência do pedido, gerando reflexos apenas, e se for o caso, na fase executiva ou de cumprimento de sentença.

No tocante ao *onus probandi*, caberá ao Estado comprovar documentalmente a impossibilidade econômico-financeira de atendimento da pretensão formulada na ação, em obediência à regra inscrita no artigo 373, inciso II, do CPC, não bastando, portanto, a mera alegação de ausência de recursos públicos ou sua escassez, desacompanhada da prova (Liberal, 2018). Ressalta Liberal (2018) que, na hipótese de litisconsórcio passivo, muito recorrente quando a responsabilidade é de natureza solidária, cada ente estatal réu deverá provar a sua insuficiência financeira para a consecução da política pública litigiosa. Isso porque, por não se tratar de fato comum, a alegação e provas produzidas por um ente não poderá beneficiar o outro, nos termos do artigo 117, primeira parte, do CPC, não se aplicando à espécie o princípio da comunhão das provas ou da aquisição processual.

Nesse ponto, se faz necessária uma breve digressão acerca da natureza solidária da responsabilidade dos entes políticos federativos – União, estados e municípios – na concretização de direitos sociais. Argumenta Liberal (2018, p. 98) que, "[...] por exemplo, segundo entendimento doutrinário e uniforme, há responsabilidade solidária de todas as pessoas jurídicas de direito público quanto à realização do direito à saúde".

Quanto às demandas que exigem a concretização do direito à saúde, não há ressalvas a fazer em relação à colocação acima, ou seja, de que há responsabilidade solidária entre os entes federativos em relação à prestação material satisfativa do direito, entretanto, no tocante ao controle judicial de políticas públicas voltadas à pessoa em situação de rua, nos Agravos de Instrumento n° 5012442-31.2018.4.04.0000 (Brasil, 2018c)

e n° 50197078420184040000 (Brasil, 2018d)[13], tendo no polo passivo da demanda o município de Porto Alegre, o estado do Rio Grande do Sul e a União, foi declarada a ilegitimidade passiva da União, ou seja, excluída a sua responsabilidade. As duas ações, patrocinadas pela Defensoria Pública da União, continham pedidos de condenação da União na obrigação de disponibilizar subvenção econômica no valor de R$ 125.000,00 para a aquisição de unidade residencial através do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV); ou, alternativamente, concessão de aluguel social provisório no valor de até um por cento da tabela de valores de imóveis definida pelo Ministério das Cidades; ou, ainda, em pedido alternativo, disponibilização de vaga em abrigo ou república e, na hipótese de não haver vagas, determinar o pagamento de R$ 917 mensais em favor dos autores – pessoas em situação de rua –, valor esse correspondente ao repasse federal ao Sistema Único de Assistência Social (Suas), equivalente a cada vaga de acolhimento institucional.

Em ambos os casos se entendeu que a função da União, no âmbito dos programas habitacionais, é meramente de fomento financeiro e normativo, de modo que a União já havia se desincumbido do seu *mister* quando cumpriu providência de caráter executivo – disponibilização de recursos – ao município de Porto Alegre, estando agora sobre esse ente, exclusivamente, a responsabilidade pela escolha dos beneficiários dos programas assistenciais. O Agravo de Instrumento n° 5012442-31.2018.4.04.0000 está assim ementado:

> ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. MORADOR DE RUA. DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA. DISPONIBILIZAÇÃO DE SUBVENÇÃO ECONÔMICA. UNIÃO. ILEGITIMIDADE. O artigo 23, incisos IX e X, da Constituição

13 Foram selecionados para análise apenas dois casos representativos, entretanto, outras decisões do mesmo Tribunal Regional Federal têm o mesmo sentido. Como exemplo: TRF4, AG 5004301-23.2018.4.04.0000, terceira turma, Relatora: Marga Inge Barth Tessler, juntado aos autos em 27 de junho de 2018, ver em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-4/622855733/inteiro-teor-622855778.

> Federal é categórico ao afirmar que é competência comum da União, dos Estados e Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico e combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização. A responsabilidade da União se restringe à disponibilização dos recursos para os programas habitacionais, sendo dos Estados e dos Municípios a responsabilidade de selecionar os beneficiários de tais programas [...] (Brasil, 2018c).

As razões de decidir acima expostas poderiam ser transplantadas para a hipótese de concessão de fármacos pelo Estado, tendo em vista que o mesmo artigo 23, da Constituição Federal de 1988, assevera que é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios cuidar da saúde e assistência pública, e nem por isso, os tribunais brasileiros decidem que compete à União tão somente o repasse de recursos financeiros. Ao revés, o mesmo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, no Recurso de Apelação Cível nº 5040290-86.2011.404.7000, decidiu pelo fornecimento de medicamento para o autor da ação.

O tratamento da responsabilidade solidária entre os entes federativos em sede de controle judicial de políticas públicas em relação à pessoa em situação de rua é tão controverso que o Tribunal de Justiça de São Paulo, em sentença oriunda do juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo (2016), que julgou a Ação Ordinária n° 1058635-60.2014.8.26.0100, afirmou que

> Na verdade, a solidariedade da responsabilidade por moradia dos entes públicos, autorizaria a formação de litisconsórcio passivo facultativo, o que significa que há legitimidade passiva do demandado isoladamente ou em conjunto, ainda que não se incluam todos os corresponsáveis solidários.

Retomando as lições de Liberal (2018) acerca do ônus estatal de provar a sua insuficiência de recursos, afirma ele, com base em lição

da processualista Ada Pellegrini Grinover, que, ainda que não se entenda aplicável a regra estática de distribuição do ônus probatório acima explicado, caberá a inversão do *onus probandi* veiculada pelo artigo 6º, VIII, do Código de Defesa do Consumidor (CDC), utilizando-se sua aplicação analógica, em face das normas contidas no artigo 90 do CDC e no artigo 21 da Lei de Ação Civil Pública.

Ressalte-se, ainda, com Liberal (2018), que a inversão do ônus da prova configura-se em regra de instrução, e não em regra de julgamento, devendo ser adotada pelo magistrado no momento do saneamento e organização do processo, nos termo do artigo 357, inciso III, combinado com o artigo 373, §1º, ambos do CPC (2015), e não no momento último da sentença, de modo a possibilitar, conforme os ditames da boa-fé processual, cooperação e do direito constitucional à prova, que a parte ré – Estado – possa se desincumbir, sem surpresa, do ônus de provar a sua insuficiência. O autor não descarta a hipótese, inclusive, da redistribuição do ônus da prova em momento posterior ao saneamento do feito.

Para além das duas opções acima descritas, ainda com base em Grinover, afirma Liberal ser possível a distribuição dinâmica do ônus da prova, expressamente autorizada pelo artigo 373, §1º, do CPC, medida a ser aplicada em demandas de natureza individual ou coletiva. Segundo explica, aplicada a distribuição dinâmica, caberá à administração pública o dever de provar a sua insuficiência de recursos, sendo medida que se ajusta aos princípios constitucionais da igualdade, do devido processo legal e acesso à justiça, na perspectiva de acesso à ordem jurídica justa – artigo 5º, *caput* XXXV e LIV –, assim como atende a diversas normas infraconstitucionais – artigos 6º; 7º; 139, VI; 378 e 379, todos do CPC.

O segundo argumento articulado por Liberal (2018) para afastar o argumento em análise cinge-se à ideia de que a eventual prova da real insuficiência de recursos do ente político para a prestação requerida ou da ausência de dotação orçamentária não pode conduzir ao julgamento de improcedência do pedido deduzido na petição inicial. Isso porque a insuficiência de recursos ou a ausência de dotação orçamentária são circunstâncias passageiras que não obstam a imposição da

obrigação ao poder público no sentido de implementar ou corrigir uma política pública que pode, constatada a existência do direito pleiteado, fixar o dever de incluir itens no orçamento público para, em seguida, ser implementada a política, estabelecendo, de pronto, a regra sancionadora para o caso concreto, sendo a efetivação postergada para a execução ou fase de cumprimento de sentença[14].

No tocante ao argumento em análise, Canela Júnior (2018 *apud* Liberal, 2018, p. 101-102) afirma que,

> [...] Com efeito, um dos argumentos mais utilizados para justificar a ausência de efetividade dos direitos fundamentais sociais é o seu impacto econômico-financeiro. A percepção de que a satisfação dos bens da vida protegidos pelos direitos fundamentais sociais causa vinculação econômica no orçamento do Estado suscitou o tema da 'reserva do possível', amplamente difundido na doutrina e na jurisprudência, a ponto de ser utilizado como justificativa para eventual inércia do Poder Judiciário na tutela daqueles direitos. O equívoco desta concepção é o de não visualizar o real alcance da independência do Poder Judiciário. O compromisso dos magistrados não é com os programas partidários ou com as conveniências de determinados agentes púbicos, por maior relevância que possam ter os seus cargos, e tampouco como as injunções de ordem orçamentária. O Poder Judiciário, desde que comprovada lesão a direito fundamental, deve projetar a mais ampla cognição sobre a matéria, exarando, ao final, sentença, em relação à qual sobrevirá o trânsito em julgado. Durante a fase declaratória do direito, portanto, não é dado ao órgão

14 O autor trabalha analogicamente com o caso do pai que, adquirindo remédio a prazo para tratar seu filho doente, torna-se inadimplente, sendo acionado pelo credor e compelido judicialmente ao pagamento do débito. O argumento de ausência de recursos financeiros não é juridicamente apto para eximir o devedor da obrigação assumida, sendo um argumento metajurídico, estando correta, pois, a sua condenação ao pagamento, entretanto, a satisfação da obrigação imposta judicialmente ficará dependente da existência de recurso.

> jurisdicional absorver a questão econômico-financeira para paralisar a sua atividade. Isto representaria, em comparação com o plano privado, a esdrúxula figura na qual o devedor não seria condenado à reparação dos danos, porque não dispõe de patrimônio suficiente para o adimplemento futuro do titulo executivo judicial [...]. [...] Se o patrimônio do Estado não é suficiente para o adimplemento completo de suas obrigações constitucionais abre-se o caminho para duas soluções possíveis: a) a aplicação do princípio da proporcionalidade na utilização dos recursos existentes, no caso da concessão de tutelas de urgência ou b) o ajuste orçamentário para o cumprimento da sentença transitada em julgado.

Didier Junior e Zaneti Júnior (2019), após afirmarem que o STF tem permitido, em situação excepcionais, a implementação de políticas públicas a partir de intervenção direta do Poder Judiciário, citam, em longa nota de rodapé, diversas decisões do Superior Tribunal de Justiça nas quais se afirma que o argumento da reserva do possível não é oponível quando diante do mínimo existencial, especialmente em direitos sociais fundamentais, havendo possibilidade inclusive de bloqueio de verbas públicas[15]. Citam os autores, ainda, o Recurso Especial n° 1068731, que versou sobre direito à saúde, assim ementado:

> ADMINISTRATIVO. DIREITO À SAÚDE. DIREITO SUBJETIVO. PRIORIDADE. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. ESCASSEZ DE RECURSOS. DECISÃO POLÍTICA. RESERVA DO POSSÍVEL. MÍNIMO EXISTENCIAL. [...] 5. A reserva do possível não configura carta de alforria para o administrador incompetente, relapso ou insensível à degradação da dignidade da pessoa Humana, já que é impensável que possa legitimar ou justificar a omissão estatal capaz de matar o cidadão de fome ou por negação de apoio médico-

15 Ver: REsp 1488639/SE, Rel. Ministro Herman Benjamin, 2ª Turma, julgado em 20/11/2014, DJe 16/12/2014, que tratou de direito à saúde.

> -hospitalar. A escusa da 'limitação de recursos orçamentários' frequentemente não passa de biombo para esconder a opção do administrador pelas suas prioridades particulares em vez daquelas estatuídas na Constituição e nas leis, sobrepondo o interesse pessoal às necessidades mais urgentes da coletividade. O absurdo e a aberração orçamentários, por ultrapassarem e vilipendiarem os limites do razoável, as fronteiras do bom-senso e até políticas públicas legisladas, são plenamente sindicáveis pelo Judiciário, não compondo, em absoluto, a esfera da discricionariedade do Administrador, nem indicando rompimento do princípio da separação dos Poderes (Brasil, 2011).

Liberal (2018, p. 103), a seu turno, após desenvolver os dois argumentos acima expostos, afirma que "revela-se uniforme o entendimento doutrinário e jurisprudencial" de que a teoria da reserva do possível é inadmissível quando o direito material discutido está inserido no âmbito das condições mínimas de existência das pessoas, fazendo referência novamente a diversas decisões do Superior Tribunal de Justiça e do STF.

As decisões analisadas, contudo, não sinalizam para a uniformidade jurisprudencial apontada por Liberal – seis decisões pesquisadas utilizaram a teoria da reserva do possível enquanto fundamento da decisão e indicam uma construção retórica diferenciada quando se trata dos direitos da pessoa em situação de rua.

Caráter programático dos direitos sociais

O caráter programático dos direitos sociais aparece em três das decisões analisadas como argumento central para refutar a concessão de direitos de natureza social a pessoas em situação de rua e em uma decisão concessiva é mencionado em caráter justificador da concessão do direito à saúde para pessoa em situação de rua.

Em termos históricos, os direitos sociais são reconhecidos de forma mais decisiva após a Segunda Guerra Mundial e marcam uma tran-

sição entre as liberdades formais abstratas conquistadas durante o liberalismo para as liberdades materiais concretas. São direitos que, visando atender à justiça social, procuram distribuir o produto da cooperação social e que são dependentes de execução de políticas públicas de amparo e proteção social aos mais pobres (Cunha Júnior, 2017). Os direitos sociais, na concepção de Cunha Júnior (2017, p. 661-662):

> [...] são aquelas posições jurídicas que credenciam o indivíduo a exigir do Estado uma postura ativa, no sentido de que este coloque à disposição daquele, prestações de natureza jurídica ou material, consideradas necessárias para implementar as condições fáticas que permitam o efetivo exercício das liberdades fundamentais e que possibilitam realizar a *igualização de situações sociais desiguais* [...].
>
> [...] um *facere,* consistente numa *prestação positiva de natureza material* ou *fática* em benefício do indivíduo, para garantir-lhe o *mínimo existencial* [...].

Quando a programaticidade dos direitos sociais é anunciada nas decisões pesquisadas, a ideia que é veiculada é a de que o direito social pleiteado somente poderá ser usufruído quando o Estado, progressivamente, passar a oferecê-lo à generalidade das pessoas, ou seja, o titular do direito deverá aguardar a sua implementação progressiva pelo poder público.

Tratando-se de um direito integrante do núcleo mínimo essencial à manutenção da própria vida, o argumento de que os direitos sociais são de índole programática não se sustenta, aplicam-se as análises de Dimoulis e Martins (2014) a respeito da eficácia imediata dos direitos fundamentais.

Violação do princípio da isonomia

O princípio da isonomia foi o argumento que fundamenta a razão de decidir expressamente mencionada em quatro decisões analisadas,

tendo sido ventilada em outras decisões de forma periférica[16]. Esse argumento foi utilizado apenas em ações de natureza individual, ou seja, nas quais o sujeito ativo, autor da ação, requerer a concessão de um direito seu, embora esse mesmo direito seja atribuível aos demais cidadãos brasileiros – direito à moradia.

Por ocasião do julgamento do Agravo de Instrumento n° 5012439-76.2018.4.04.0000 (Brasil, 2018b), assim se manifestou o Tribunal Regional da 4ª Região:

> Ainda que, no caso, a ausência de moradia viole direito fundamental, não cabe ao Poder Judiciário a escolha daqueles que serão beneficiados em detrimento de outros, para a alocação de recursos, sob pena de violação ao princípio da isonomia, cabendo ao gestor público essa definição de critérios pelas políticas habitacionais existentes, a exemplo do Programa Minha Casa Minha Vida.

Liberal analisa a utilização do princípio da isonomia como um "falso óbice" ao controle judicial de políticas públicas conjuntamente com o princípio da impessoalidade.

Inicialmente, importa considerar que ambos os princípios são de envergadura constitucional, estando o princípio da impessoalidade expressamente previsto no *caput* do artigo 37, ao passo que o princípio da isonomia ou igualdade está proclamado no artigo 5º, *caput*, e no artigo 7º, inciso XXX, ambos da Constituição Federal de 1988, e em diversos outros comandos constitucionais, esse último incidindo em especial sobre os direitos sociais.

O princípio da isonomia significa que a atividade administrativa deve atender a todos os administrados sem subjetivismos que indi-

16 À exemplo do que ocorreu na sentença que julgou improcedente a Ação de Obrigação de Fazer nº 0015115-53.2010.8.26.0053 (São Paulo, 2013a), que tramitou perante a 12ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo.

quem o favorecimento de uns em detrimento de outros[17], quando não haja razões legítimas para tanto. Segundo Cunha Júnior (2017), o princípio tem dupla ação em relação ao administrado e ao administrador: no primeiro caso significa que a atuação da administração deve atender ao interesse público sem beneficiar ou prejudicar pessoas determinadas; já quanto ao administrador, significa que a atuação do poder público deve ser imputada à pessoa jurídica e não à pessoa física dos agentes públicos, ou seja, os atos administrativos são atribuídos ao órgão ou à entidade da administração pública em nome dos quais o agente atua.

Quanto à igualdade, enquanto direito, significa que todos devem ser tratados igualmente na medida em que se igualem e desigualmente na medida de suas desigualdades, quer perante a ordem jurídica – igualdade formal –, quer perante a oportunidade de acesso aos bens da vida – igualdade material (Cunha Júnior, 2017).

Segundo Liberal (2018, p. 95-96), a defesa deduzida pelo Estado, baseada na suposta violação dos princípios em comento, tem o mesmo conteúdo que fundamenta a rejeição dos pedidos em virtude da aplicação da reserva do possível e "tangencia a improbidade administrativa", buscando o réu – poder público – "beneficiar-se da sua incúria" com autorização judicial.

Quando o julgador utiliza os princípios da impessoalidade e da isonomia para negar a efetiva entrega do direito ao postulante, e, mais especificamente, quando utiliza o princípio da isonomia, que foi identificado em quatro das decisões analisadas, a ideia que se pretende patrocinar é a de que, caso seja um indivíduo contemplado com a satisfação de um direito social, o princípio da isonomia estaria a ser violentado, já que é possível identificar outros sujeitos na mesma condição fático-jurídica. Dito de outro modo, se o Poder Judiciário determina que o Poder Executivo concretize o direito fundamental de moradia a um postulante em sede de ação judicial, então essa decisão significa

17 Nesse sentido, ver em: Cunha Júnior (2017, p. 844) e Liberal (2018, p. 93).

o rompimento com o princípio da isonomia, tendo em vista outras pessoas em situação de rua com igual direito, porém não satisfeito.

A concretização de um direito conferido abstratamente à generalidade das pessoas, entretanto, não redunda em personalismos/subjetivismo, porque a previsão de direitos fundamentais não é mero conselho, mas mandamento a ser cumprido pelo poder público: caberá ao legislativo dar os contornos normativos das políticas de atendimento ao direito, ao executivo realizar as atividades materiais aptas a "fazer acontecer" o direito concretamente e ao Poder Judiciário está afeto o controle nos casos de omissão ou atuação ineficaz. Assim afirma Liberal (2018, p. 96):

> A realização do direito individual, no âmbito administrativo ou jurisdicional, não dá margem ao subjetivismo ou capricho, não concede privilégio a quem quer que seja, porque assegurado em lei; igualmente não prejudica outrem ou a coletividade, que poderá, caso assim entenda oportuno, também exercer o seu direito perante a administração pública ou em juízo.

O manejo do argumento de violação ao princípio da isonomia, em matéria de controle judicial de políticas públicas voltadas à pessoa em situação de rua, revela-se, no formato apresentado nas quatro decisões pesquisadas, como mais um instrumento de manutenção do *status quo* de vulnerabilidade extrema dessa população.

Justificação das objeções

Ao comando dispositivo de uma decisão judicial[18] precede, por força de comando constitucional, a fundamentação que lhe dá suporte, sob pena de nulidade. No tocante à fundamentação das decisões judiciais,

18 Os requisitos essenciais da sentença são: a) o relatório; b) os fundamentos de fato e de direito; c) o dispositivo.

a Lei Federal nº 13.655/2018 incluiu na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb) os artigos 20 a 30 e inseriu, no ordenamento jurídico pátrio, regras de segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público que repercutem sobre o controle judicial de políticas públicas.

O artigo 20 afirma que "[...] nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão" (Brasil, 2018a) e significa, tomando em consideração as decisões pesquisadas, que se basearam na teoria da separação dos poderes como objeção, que o órgão julgador não poderá mais se valer da articulação abstrata do argumento, mas deverá considerar que sua aplicação irá gerar impactos no direito fundamental de uma pessoa em situação de rua ou de um grupo de pessoas na mesma situação de desamparo. E mais, utilizada a teoria da separação dos poderes enquanto objeção, a sua aplicação retórica impacta a negação de um direito, não satisfazendo um imperativo constitucional que exige concreção pelos poderes públicos.

A norma do artigo 22, *caput*, e §1º, da lei em comento, a seu turno, gera a exigência explícita de inclusão, nas decisões judiciais, de fundamentação acerca dos "obstáculos e dificuldades reais do gestor" e das "exigências das políticas públicas", preocupações que já eram explicitadas pelos julgadores antes da alteração realizada pela Lei nº 13.655/2018. As decisões judiciais pesquisadas, em sua totalidade, fazem referências aos obstáculos e dificuldades enfrentados pelos gestores/implementadores na prestação de políticas públicas voltadas à população de rua, bem como acerca das suas exigências em termos de concretização de direitos dessas pessoas. O comando extraído da norma do artigo 22, da Lindb, reforça as objeções constituídas pelo argumento da reserva do possível – aliados inexoravelmente à alegação da escassez de recursos – e da natureza programática dos direitos sociais.

Quando foi analisada a objeção oposta pelo argumento da reserva do possível, destacou-se a lição de Liberal (2018), para quem o argumento da insuficiência financeira do ente político para a prestação requerida ou da ausência de dotação orçamentária não conduz ao

julgamento de improcedência do pedido deduzido, porque a insuficiência de recursos ou a ausência de dotação orçamentária são circunstâncias passageiras, que não obstam a imposição da obrigação ao poder público no sentido de implementar ou corrigir uma política pública, seja obrigando o ente a corrigir desvios ou a realizar a inclusão da despesa no orçamento. Foi pontuado, ainda, que a situação do devedor – ente público condenado à prestação – deverá ser discutida na fase de cumprimento de sentença.

As objeções construídas a partir da teoria da separação dos poderes, da reserva do possível, do caráter programático dos direitos sociais e da violação do princípio da isonomia revelam uma contradição entre a pretensão normativa dos direitos sociais e o fracasso do Estado brasileiro na qualidade de provedor de serviços públicos essenciais à efetivação de tais direitos, garantidores de padrões mínimos de existência[19], bem como sinalizam para a seleção de argumentos específicos reorganizados retoricamente para patrocinar interesses específicos. O fio condutor dessa tensão está na forma de distribuição de justiça para os pobres através do sistema judicial. Nesse sentido, afirmam Dimoulis

19 As objeções argumentativas analisadas neste trabalho também são encontradas no controle judicial de políticas públicas direcionadas a outro contingente de cidadãos em situação de exclusão social ou cuja condição particular de aplicação da lei sobre si os colocam em condição agravada de vulnerabilidade social: no tocante aos investimentos públicos que devem ser afetados na melhoria em estabelecimentos prisionais, o STF aprovou tese de repercussão geral, portanto, com força vinculante. O tema 220 tem os seguintes contornos: "[...] é lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, nos termos do que preceitua o art. 5º, XLIX, da Constituição Federal, não sendo oponível à decisão o argumento da reserva do possível nem o princípio da separação dos poderes" (Dimoulis; Martins, 2014, p. 101). Tendo a questão sido objeto de repercussão geral, infere-se que era tema controvertido nas instâncias ordinárias.

e Martins (2014, p. 101), ao tratar da impossibilidade de utilização da teoria da reserva do possível no contexto brasileiro[20]:

> A alegação da impossibilidade de cumprimento de dever estatal pode ter relevância jurídica no momento da execução judicial de condenações à prestação pelo Estado de um direito social, tendo em vista a ordem de cumprimento das prestações em face de critérios orçamentários. Mas nesse caso temos um clássico problema de tratamento desigual de titulares de direitos fundamentais, e não uma justificativa da reserva do possível como forma de relativizar a aplicação imediata dos direitos sociais.

A utilização de objeções ao controle de políticas públicas voltadas à concretização de direitos sociais de pessoas em situação de rua, portanto, não está apenas no âmbito do debate técnico-jurídico, mas resvala para a discussão acerca da distribuição da justiça – dos direitos – entre os cidadãos brasileiros, todos titulares de direitos fundamentais, conduzida pela retórica judicial.

Nesse ponto, em que o redimensionamento ou reorganização de argumentos mantém a negação de direitos, o discurso judicial expurga os significantes e significados da concretização dos direitos sociais da pessoa em situação de rua, consumados pela ordem constitucional e infraconstitucional, comprometendo a ação governamental na medida em que se torna conivente com sua omissão ou ineficiência.

Coutinho (2018), tomando por base a ideia de que as instituições brasileiras atuam num padrão de má-fé institucional, analisa a aplicação do direito penal aos indivíduos da "ralé". Segundo ela,

20 Trecho que reforça um dos pontos de refutação elaborados por Liberal para afastar a aplicação da mesma teoria ao controle judicial de políticas pública, qual seja, os aspectos econômicos e financeiros devem ser considerados da execução judicial das condenações.

> A desigualdade social influencia a aplicação do Direito Penal tanto na interação entre os aplicadores do Direito e os réus da ralé (sistematicamente submetidos à Justiça penal) quanto no nível mais propriamente institucional, ou seja, daquilo que diz respeito à própria forma que as instituições assumiram durante a nossa história (Coutinho, 2018, p. 358).

O direito penal é o primeiro ramo jurídico lembrado quando se trata da aplicação da lei para os pobres, entretanto, a partir da análise de decisões judiciais em controle de políticas públicas voltadas à pessoa em situação de rua, observa-se que, também no âmbito não criminal, ou seja, no bojo de disputas judiciais que envolvem direito administrativo e constitucional, existe uma justiça[21] diferenciada para os pobres – aqui considerado o grupo de pessoas em situação de rua. Isso significa que, partindo de uma análise em dois níveis, análoga à de Coutinho (2018), num primeiro nível, observa-se a desigualdade expressa na distância social entre os aplicadores do direito e o destinatário – indivíduo ou grupo de indivíduos – da decisão, a demonstrar a ausência de empatia ou insensibilidade dos primeiros. No segundo nível, verifica-se que as instituições brasileiras – e dentre elas, as instituições jurídicas – se moldaram numa lógica que não considera "as características de uma classe social específica e esquecida enquanto classe", a "ralé estrutural", na qual podemos situar a pessoa em situação de rua. Nesse nível são "escolhidos" quais princípios e regras jurídicas serão usadas na concretização do controle judicial das políticas públicas em debate e quais os seus significados.

Em 14 de maio de 2010, André Luís Barletta Jurizato, através da Defensoria Pública, ajuizou ação em face da Fazenda Pública do município de São Paulo afirmando, em síntese, ser absolutamente incapaz para o trabalho, sobrevivendo com os recursos obtidos através de benefício assistencial, e estar com dificuldades de obter provisão habitacional.

21 Justiça significa aqui a instituição que aplica as normas jurídicas.

Afirmou que já havia sido expulso de um albergue municipal e que não era aceito em outros albergues sob a justificativa de ser um "causador de conflitos". Declarou também que não conseguiu participar do programa municipal denominado Parceria Social, previsto na Lei n° 12.316/97, com o intuito de garantir bolsa aluguel às pessoas em situação de vulnerabilidade. E, ao final, requereu a condenação do município de São Paulo à satisfação de seus direitos básicos de moradia digna, definitiva ou provisória, sob pena de aplicação de multa diária, no valor de mil reais ou outro valor arbitrado judicialmente.

Segundo o relatório da sentença, o município ofereceu resposta e afirmou que a ação era improcedente porque não existia omissão do poder público, devendo ser atendido o princípio constitucional da separação e independência entre os poderes. A defesa teria afirmado, ainda, que enviou um telegrama ao autor para que este comparecesse ao órgão municipal para eventual inclusão no programa Parceria Social, sem que houvesse qualquer manifestação dele.

Em 27 de março de 2013, quase três anos após o ajuizamento da ação, o juiz singular entendeu que a resolução do caso se cingia ao debate do direito aplicável, prescindindo de produção de provas – ou seja, os fatos ali não interessariam ao deslinde do embate judicial – para então julgar o autor carecedor de ação por impossibilidade jurídica do pedido.

A ausência de empatia do julgador[22] – primeiro nível de influência da desigualdade social na ação estatal dirigida à população de rua, e que acusa a má-fé institucional – é evidenciada já nas primeiras afirmações, quando o magistrado afirma que "[...] a pretensão [do autor da ação], na verdade, substitui o poder de comando do administrador público, pela administração realizada pelo autor, em seu particular interesse, com o respaldo judicial" (São Paulo, 2013a). Adiante, o juiz

22 Bonato e Barboza (2015, p. 199) afirmam que: "[...] seria uma distorção e até mesmo uma crueldade utilizar como desculpa a separação dos poderes para negar ao Poder Judiciário a concretização das garantias e direitos fundamentais previstos na Constituição".

afirma que é possível a atuação judicial em caso de "desvios e abusos que resultem em ilegalidade", mas afirmou que a correção não poderia ser feita através da ação judicial que estava julgando, "[...] substituindo-se a vontade do administrador pela vontade do autor, por determinação judicial, eis que, se assim fosse, estaria violado o próprio princípio democrático" (São Paulo, 2013a). O autor da ação é apresentado, assim, como um personagem voluntarioso, que deseja se substituir ao administrador eleito pelo "povo" apenas para satisfazer o seu desejo próprio de moradia digna. O direito do autor foi transformado, argumentativamente, em mero "voluntarismo particular", dissociado da sua titularidade como cidadão.

O segundo nível de análise – molde das instituições brasileiras que desconsideram as classes subalternas – é exemplificado com a seguinte afirmação contida na sentença: "[...] ora, qual o critério que pode informar ao Judiciário que, neste caso específico, deve a Administração Municipal aplicar suas verbas e não em outras áreas tão ou mais iminentes que aquela? Nenhum" (São Paulo, 2013a). Assim fosse, o Poder Judiciário não detém qualquer competência para controle de políticas públicas pela total ausência de critérios informadores para orientar a decisão judicial – apesar de tais critérios estarem cristalizados na Constituição Federal de 1988 em forma de direitos individuais e sociais, bem como princípios e objetivos da República Federativa do Brasil.

A decisão acima, portanto, é ilustrativa não apenas da má-fé das instituições brasileiras quando tratam com segmentos da "ralé estrutural" – conforme sentido atribuído por Jessé Souza (2018) –, mas denota também a cisão da cidadania no Brasil (DaMatta, 1997; Holston, 2013; O'Donnel, 2000) e a coesão de um *habitus* arraigado nas instâncias inferiores do Poder Judiciário brasileiro, ao mesmo tempo, rompido em relação a decisões do STF, como analisado acima. Assim, a matriz das desigualdades no Brasil plasma comportamentos e instituições.

A retórica judicial descompassada de importantes marcos teóricos promotores dos direitos fundamentais reforça a ruptura histórica na cidadania brasileira, demonstrada por meio do não reconhecimento de direitos sociais à pessoa em situação de rua. Considerada nesse

ponto a solução proposta por Liberal (2018), no sentido de que o argumento da reserva do possível, uma das objeções mais sólidas na doutrina e na jurisprudência, não é capaz de induzir a improcedência do pedido, devendo o julgador, antes, declarar a existência do direito à prestação, tornando o autor credor do Estado, a retórica judicial demonstrou que não reconhece o direito à moradia ou ao abrigamento da pessoa em situação de rua.

A utilização da objeção relativa à suposta violação ao princípio da isonomia, marcadamente verificado em ações de natureza individual, acaba por gerar sentidos de justiça e regras juridicamente estruturadas de injustiça a partir da retórica produzida pelos julgadores brasileiros, sentidos e regras que conduzem à negação de direitos sociais ao invés de promovê-los.

Os efeitos produzidos pelos processos retóricos de dissoluções dos sentidos e das próprias normas constitucionais no plano judicial geram impactos evidentes na formação da cidadania brasileira e na própria viabilização de um projeto democrático.

Considerações finais

O pano de fundo para a análise empreendida é a distribuição de justiça entre os brasileiros – ricos/pobres, pessoas/cidadãos, excluídos/inclusos, proprietários/não proprietários –, analisado pelo controle judicial de políticas públicas voltadas à pessoa em situação de rua, buscando explorar o caráter simbólico e cultural inscrito na retórica argumentativa de oposição aos pleitos nas decisões judiciais analisadas.

A partir da reconstrução das condições estruturais e históricas de uma ordem social no Brasil, é possível acompanhar o processo histórico de "desfiliação" (Castel, 1998) das pessoas em situação de rua através de representações e institucionalidades seletivas espelhadas em uma trajetória de desproteção pública. Essa se caracteriza por um comportamento social e estatal que inclui um repertório de ações repressivas de caráter higienista, práticas caritativas e filantrópicas

que não respondem de forma adequada à questão da pobreza em relação à condição de direitos, até a inscrição da pessoa em situação de rua, apenas no ano 2012, no Programa Bolsa Família.

A Constituição Federal de 1988 alçou o homem à condição de fim e posicionou o Estado como instrumento para garantir o bem-estar daqueles que estão submetidos ao seu império, enunciando um rol extenso de direitos fundamentais. O Poder Judiciário, enquanto órgão estatal que exerce predominantemente a função de decidir sobre os conflitos de interesses que lhes são apresentados, depara-se cotidianamente com variadas questões representativas das mazelas que esgarçam e rompem o tecido social, e, desde a Constituição Federal de 1988, passou a apreciar rotineiramente questões relativas aos "novos direitos" (Wolkmer, 2013) e à própria política, o que acende o interesse pelo debate acerca do ativismo judicial. O fenômeno é abordado na literatura jurídica sob diferentes perspectivas, desde aqueles que o combatem, o percebendo como uma indevida criação do direito pelos juízes ou como uma ingerência inconveniente na política, e aqueles que o admitem como uma solução no âmbito da resolução judicial de conflito em matéria de políticas públicas.

As respostas encontradas demonstraram que existe no Brasil certa judicialização das relações sociais e de questões que envolvem direitos da pessoa/população de rua, assumindo o Ministério Público e as Defensorias Públicas papel de centralidade no patrocínio de ações coletivas e individuais que perseguem a concretização de direitos fundamentais, relevando que esse segmento populacional tem se tornado uma categoria demandante de direitos, em especial de direitos sociais, que implicam prestações por parte do Estado brasileiro.

A aplicação da lei no Brasil, contudo, ao invés de garantir a concretização de direitos constitucionalmente estabelecidos desde 1988, opera numa lógica dual, que distingue pessoas e indivíduos, esses últimos, fora de redes importantes de dependência pessoal, sempre sujeitos à aplicação das leis impessoais e interpretações jurisprudenciais limitativas de seus direitos. É nesse contexto seletivo que se efetiva, na prática, uma cidadania diferenciada, cindida.

No contexto da judicialização das políticas públicas destinadas à população de rua, predominam decisões fundamentadas em discursos e teses que levam à negação dos direitos fundamentais atribuídos aos sujeitos-alvo das políticas, submetidas ao crivo judicial que reforçam a cidadania social brasileira forjada a partir da aplicação da lei: aplicação diferenciada conforme o sujeito titular do direito.

A ausência ou ineficiência da ação executiva do Estado brasileiro na garantia de direitos básicos da pessoa em situação de rua e as decisões judiciais, que supostamente conduziriam à pacificação social, desnudam a existência de uma cidadania brasileira diferenciada, para a qual o acesso a direitos para determinadas pessoas, como as em situação de rua, está interditada. Sob diferentes objeções, os membros do Poder Judiciário negam direitos no controle de tais políticas públicas: a teoria da separação dos poderes, o argumento da reserva do possível, o princípio da isonomia e o caráter programático dos direitos sociais são argumentos manejados pela retórica judicial para, na maioria das vezes, negar direitos à população de rua, o que mostra que as desigualdades são muitas vezes demarcadas também no âmbito institucional, mesmo que os avanços no reconhecimento dos direitos tenham sido normativamente proclamados. Essas negativas de direitos mostram um campo de ambiguidade entre o direito social proclamado e uma percepção higienista da cidade que, historicamente, não reconhece esses cidadãos como sujeitos de direito na *pólis*.

Referências

ACKERMAN, Bruce. The new separation of powers. *Harvard Law Review*, Cambridge, v. 113, n. 3, p. 633-720, Jan. 2000. Disponível em: https://www.palermo.edu/derecho/eventos/pdf/Ackerman_The_New_Separation_of_Powers_HLR.pdf. Acesso em: 1 jul. 2019.

BONATO, Ariadne Nascimento da Silveira; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. A judicialização e o ativismo judicial no âmbito das políticas públicas. *In*: SOUZA, André Peixoto de (org.). *Estado, Poder e Jurisdição*. Rio de Janeiro: GZ, 2015. p. 157-170.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 maio 2024.

BRASIL. *Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018*. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República, 2018a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm. Acesso em: 24 ago. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 634.643 Rio de Janeiro*. Recurso extraordinário. Ação civil pública. Abrigos para moradores de rua. Reexame de fatos e provas. Súmula 279 do STF. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Inexistência. Agravo regimental desprovido. Agravante: Município do Rio de Janeiro. Agravado: Ministério Público do Rio de Janeiro. Relator: Min. Joaquim Barbosa, 13 de agosto de 2012. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2533792. Acesso em: 3 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (3. Turma; 4. Região). *Agravo de instrumento nº 5012439-76.2018.4.04.0000*. Agravante: Marcel Morales Bitencourt. Agravados: União; Município de Porto Alegre; Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Rogério Favreto, 15 de maio de 2018b. Parcialmente deferido. Disponível em: https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5012439-76.2018.4.04.0000&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=&selOrigem=TRF&sistema=&txtChave=. Acesso em: 30 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (3. Turma; 4. Região). *Agravo de instrumento nº 5012442-31.2018.4.04.0000*. Agravante: Paulo Roberto

Stertz. Agravados: União; Município de Porto Alegre; Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Rogério Favreto, 04 de setembro de 2018c. Parcialmente deferido. Disponível em: https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5012442-31.2018.4.04.0000&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=&selOrigem=TRF&sistema=&txtChave=. Acesso em: 30 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (3. Turma; 4. Região). *Agravo de instrumento nº 5019707-84.2018.4.04.0000*. Agravante: Aleixo Fernandes Martins. Agravados: União; Município de Porto Alegre; Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Rogério Favreto, 04 de setembro de 2018d. Parcialmente deferido. Disponível em: https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5019707-84.2018.4.04.0000&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=&selOrigem=TRF&sistema=&txtChave=. Acesso em: 30 jan. 2019.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. *A efetivação dos direitos fundamentais através do processo coletivo*: o âmbito de cognição das políticas públicas pelo Poder Judiciário. 2009. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social*: uma crônica do salário. Tradução: Iraci D. Poleti. Petrópolis: Vozes, 1998. (Zero à esquerda).

COUTINHO, Priscila. A má-fé da Justiça. *In*: SOUZA, Jessé. *A ralé brasileira*: quem é e como vive. 3. ed. São Paulo: Contracorrente, 2018. p. 357-381.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2017.

DAMATTA, Roberto. *Carnavais, Malandros e heróis*: para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DIAS, Jean Carlos. *O controle judicial de políticas públicas*. 2. ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2016.

DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes. *Curso de direito processual civil*. 13. ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2019.

DIMOULIS, Dimitri; MARTIS, Leonardo. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Tribunal de Justiça. *Recurso Inominado em Ação Ordinária nº 0723210-92.2018.8.07.0016 1170579*. Recorrente: Josoel Ribeiro. Recorrido: Distrito Federal. Relator: Juiz Fernando Antônio Tavernard Lima, Data do Julgamento: 17 de setembro de 2018. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-df/2213227884/inteiro-teor-2213227887. Acesso em: 29 maio 2024.

HOLSTON, James. *Cidadania insurgente*: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. Tradução: Claudio Carina. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IVO, Anete Brito Leal. Retórica, burocracia e violência. *Caderno CRH*, Salvador, n. 19, p. 79-111, jul.-dez. 1993.

LIBERAL, José Roberto Bernardi. *Intervenção jurisdicional nas políticas públicas*: mecanismos processuais de controle e efetivação. Salvador: Ed. Juspodivm, 2018.

MADISON, James. Capitulo XLVIII. *In*: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. Rio de Janeiro: Typ. Imp. e Const. de J. Villeneuve e Comp., 1840. t. 2, p. 196-203. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/17661. Acesso em: 3 jul. 2019.

O'DONNEL, Guillermo. Poliarquias e a (in)efetividade da Lei na América Latina: uma conclusão parcial. *In*: MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNEL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Ségio (org.). *Democracia, violência e injustiça*: o não-estado de direito na América Latina. Tradução: Ana Luiza Pinheiro. São Paulo: Paz & Terra, 2000. p. 345-346.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça. *Ação Civil Pública nº 0000525-20.2013.8.19.0002*. Autor: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Réu: Município de Niterói. Juiz Titular: Beatriz Prestes Pantoja, 19 de janeiro de 2015a. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/diarios/85001480/djrj-iv-judicial-1a-instancia-interior-30-01-2015-pg-145?ref=serp. Acesso em: 3 jul. 2018.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça. *Agravo de Instrumento nº 0056537-84.2018.8.19.0000*. Ação de obrigação de fazer. Pleitos de pagamento de aluguel social, fornecimento de imóvel residencial provisório em condições dignas de habitabilidade, matrícula em escola da rede pública próxima à moradia do autor, tratamento médico, inclusão da guardiã do autor no mercado de trabalho [...]. Agravante: Município do Rio de Janeiro. Agravado: Pedro Henrique Costa Hastenreiter representado por Lenice Hastenreiter. Relator: Maurício Caldas Lopes, 30 de janeiro de 2019. Disponível em: https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/692188106/agravo-de-instrumento-ai-56537842018819000/inteiro-teor-692188116?ref=juris-tabs. Acesso em: 7 jun. 2019.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça. *Apelação nº 0000525-20.2013.8.19.0002*. Apelante: Município de Niterói. Apelado: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Des. Milton Fernandes de Souza, 06 de outubro de 2015b. Disponível em: https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/243868929/apelacao-apl-5252020138190002-rj-0000525-2020138190002/inteiro-teor-243868941?ref=serp. Acesso em: 3 jul. 2018.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça. *Apelação nº 0070076-56.2014.8.19.0001*. Apelante: Ministério Público do Rio de Janeiro. Apelado: Município do Rio de Janeiro. Relator: Des. Adolpho Correa de Andrade Mello Junior, 01 de setembro de 2015c. Votação por unanimidade. Disponível em: http://www4.tjrj.jus.br/ejud/Consulta Processo.aspx?N=2015.001.41402. Acesso em: 26 out. 2016.

SÃO PAULO (Estado). *Lei nº 12.316 de 16 de abril de 1997*. Dispõe sobre a obrigatoriedade do poder público municipal a prestar atendimento à população de rua na Cidade de São Paulo. São Paulo: Câmara Municipal, 1997. Disponível em: https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-12316-de-16-de-abril-de-1997/. Acesso em: 29 mai. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. Ação civil pública nº 0054929-04.2012.8.26.0053. Autor: Ministério Público de São Paulo. Réus: Fazenda do Estado de São Paulo e Prefeitura Municipal de São Paulo. Juiz de Direito: Celina KyomiToyoshima, 20 de março de 2015. *Diário de Justiça do Estado*

de São Paulo, São Paulo, p. 885, 2015. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/diarios/88673294/djsp-judicial-1a-instancia-capital-26-03-2015-pg-885?ref=serp. Acesso em: 23 mar. 2018.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. *Ação ordinária nº 1058635-60.2014.8.26.0100*. Autor: Aysha Gomes Rodrigues. Réu: Prefeitura do Município de São Paulo. Juiz Titular: Bruna Alvarez, 18 de julho de 2016. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=2S000D7930000&processo.foro=53&processo.numero=1058635-60.2014.8.26.0100. Acesso em: 23 mar. 2018.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. *Ação ordinária nº 0015115-53.2010.8.26.0053*. Autor: André Luís Barletta Jurizato. Réu: Prefeitura Municipal de São Paulo. Juiz Titular: Silvia Maria Meirelles Novaes de Andrade, 27 de março de 2013a. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=1H0001T6L0000&processo.foro=53&processo.numero=0015115-53.2010.8.26.0053. Acesso em: 23 mar. 2018.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. *Apelação nº 0012551-67.2011.8.26.0053*. Apelante: Movimento Estadual de Pessoas em Situação de Rua de São Paulo. Apelado: Município de São Paulo. Relator: Cristina Cotrofe, 25 de setembro de 2013b. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/resultadoSimples.do?conversationId=&nuProcOrigem=0012551-67.2011.8.26.0053&nuRegistro=. Acesso em: 26 out. 2016.

SOUZA, Jessé. *A ralé brasileira*: quem é e como vive. 3. ed. São Paulo: Contracorrente, 2018.

WOLKMER, Antônio Carlos. Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos "novos" direitos. *Revista Jurídica*, Curitiba, v. 2, n. 31, p. 121-148, 2013.

CAPÍTULO 6

Direito de "Maracangalha": a trajetória e construção dos direitos quilombolas no Recôncavo Baiano[1]

Gilmar Bittencourt Santos Silva

A pretensão deste texto é relatar, na primeira parte, aspectos históricos da evolução da política e da trajetória das comunidades quilombolas como sujeitos de direito da cidade de Cachoeira, no Recôncavo Baiano, com base na literatura existente. Enfatiza como esses sujeitos se articularam para sobreviver ao processo de exclusão, bem como construíram mecanismos de lutas dos quais os quilombos se tornam uma das alternativas. A segunda parte consiste na análise das dificuldades sociojurídicas na constituição

1 Este texto resulta da tese de doutorado do autor, nomeada *Quilombo como categoria do pluralismo das ordens jurídicas: efeitos sobre as políticas sociais públicas de acesso à terra*, defendida junto ao Programa de Pós-Graduação e Cidadania da Universidade Católica do Salvador em 2020, sob orientação de Anete Brito Leal Ivo.

do território quilombola, de como os sujeitos estão lutando pela regularização de terra e das adversidades decorrentes do Estado brasileiro em articulação com a própria crise do capitalismo. O capítulo finaliza apresentando as alternativas criadas pelas comunidades pesquisadas para impulsionar o processo de regularização e seus métodos para assegurar a posse da terra, instrumentos que devem ser aprofundados e utilizados pelas instituições com o fito de aperfeiçoar o processo de prestação de acesso a políticas públicas de justiça aos quilombolas, usando como fio condutor as falas da própria comunidade.

As experiências coletadas e a análise da literatura do tema reconhecem as experiências do Estado de bem-estar social, mas realizam uma crítica às políticas públicas estabelecidas, que, enquanto parte das formas de luta, têm incorporado novas dimensões, cujas características podem ser mais compreendidas sob três grandes teorias em intercâmbio: as condições de diatópicas de produção de uma sociedade político-jurídica do pluralismo das ordens jurídicas, a percepção do direito como fenômeno sociojurídico sujeito ao permanente conflito e as discussões do "bem-viver".

As condições de diatópicas de produção referem-se ao processo de reconhecimento de incompletude de qualquer sistema jurídico, da necessidade de seu intercâmbio e da pluralidade de visão sobre os direitos humanos.

A formação dos quilombos e o acesso à terra: alguns antecedentes históricos

A literatura consultada oferece uma visão aproximada das formas de organização da população escravizada no Brasil e sua resistência ao cativeiro e ao pacto colonial. Essa configuração culminou nas formas de luta atual, entre as quais estão, inclusive, o quilombo[2].

2 Considero relevante estabelecer que os quilombos surgem como populações tradicionais com trajetórias históricas heterogêneas entre si e de resistência ao processo

Maria Salete Joaquim (2001), em sua tese de doutorado[3], por exemplo, destaca a independência da mulher negra na sociedade baiana, em especial o papel das mães de santo e a busca de autossuficiência na vida econômica em atividades de reprodução e venda de mercadorias alimentares dessas mulheres negras, com base na obra de Verger:

> Uma família gravitando à volta da mãe não fez mais do que consolidar o sentimento de independência das mulheres. Eram elas que mandavam em casa, e com elas viviam os filhos e pais diferentes. Estas mulheres eram muito ativas; vendiam nos mercados e nas ruas alimentos cozidos, idênticos aos da África, tais como os acarajés, que eram feitos de farinha de feijão; o untuoso caruru, feito à base quiabos; a cocada preparada com poupa de coco; e outras iguarias doces ou salgadas, que eram o orgulho da cozinha da Bahia (Verger, 2001 *apud* Joaquim, 2001, p. 24).

Esse tipo de relato demonstra um sentido imediato de relativa independência em atividades econômicas e certa condição de autonomia dessas mulheres em relação à própria vida de seus senhores à época. João José Reis (2003), ao analisar as condições sociais, econômicas e políticas para o Levante dos Malês, em 1835, relata também as condições de realização de atividades urbanas com relativa autonomia pelos escravizados e sua multiplicidade de ocupações:

de colonialismo (Henriques, 2014), ultrapassam, contudo, o mero desiderato conservacionista de uma cultura, pois buscam assegurar as condições de produção e reprodução da vida dessas coletividades, que não adotam a apropriação dos recursos naturais por uma pessoa ou grupo (Arruti, 2006), mediante "[...] fraca articulação com o mercado, baseado em uso intensivo de mão de obra familiar" (Arruda, 1999, p. 79), e cujos recursos tecnológicos são compartilhados, assim como o trabalho (Almeida, 2008).

3 Tese defendida no Programa de Pós-Graduação de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), em 2001, posteriormente publicada no livro *O papel da liderança religiosa feminina na construção da identidade negra* (São Paulo: Educ, 2001).

> Quase todos os visitantes estrangeiros se surpreenderam com a multiplicidade de ocupações exercidas exclusivamente por negros livres e escravos. Surpreendia-os que uma sociedade controlada pelo branco pudesse ser tão completamente dependente do trabalhador negro. Kátia Mattoso encontrou 42 profissões e ofícios entre os 582 escravos de uma amostra que estudou, e Maria José Andrade listou 89 a partir de um número bem maior de 8045 escravos em Salvador (Reis, 2003, p. 351-352).

A relativa autonomia desses homens e mulheres nas cidades também se manifesta com respeito à sua moradia e à possibilidade que tinham de poder fixar-se em local diverso da propriedade dos senhores: "[...] as relações escravistas na cidade se caracterizavam pelo sistema de 'ganho'. O escravo ganhador era obrigado a dar ao senhor, a cada dia ou semana uma quantia previamente acertada" (Reis, 2003, p. 351). Fraga (2014) identifica um regime de liberação parcial dos escravos, sustentado pelos seus senhores, no qual os escravizados tinham de trabalhar na roça alguns dias da semana por conta própria ou mesmo vender sua mão de obra para outros, e assim ficarem integralmente com a renda.

As pesquisas de Eduardo França Paiva (2009), realizadas em Minas Gerais, confirmam o trabalho escravo distante do domicílio do senhor ou da senhora de escravos: "[...] a massa escrava participava ativamente das trocas mercantis das cidades mineiras, prestando serviço de toda sorte e consumindo parcela do que era oferecido" (Paiva, 2009, p. 81). Paiva (2009) disserta ainda sobre um instituto criado na escravidão chamado "Cortado", incorporado no mercado de trabalho, resguardado geralmente por um documento denominado "carta de corte": "[...] este escrito conferia ao legítimo portador o direito de procurar, próximo ou distante do domínio senhorial, os meios para saldar prestações referente à compra de sua carta de alforria" (Paiva, 2009, p. 81).

Todavia, tanto a relativa autonomia quanto as tentativas de formalização de relações contratuais não estavam pacificadas, mas se

caracterizavam por relações repressivas e formas de resistência, como relata Gomes (2006). Em sua obra sobre a formação do quilombo, Flávio dos Santos Gomes, tendo como epicentro o Rio de Janeiro, relata o quanto essa relação escravocrata era complexa e mediada por relações repressivas. O historiador Gomes (2006) alerta para não se tratar a escravidão como uma relação idílica e jamais coisificada.

Ainda que, desde a metade do século, tornou-se proibido ao "liberto" ser proprietário de terras pela edição da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 – o que inviabilizava a possibilidade de ele tomar esse título em seu favor, fato que adentra o século seguinte e definirá parte dos graves problemas enfrentados pelos remanescentes de quilombolas –, a população liberta, no final, não foi impedida de usufruir da terra.

Esses processos de luta citados aqui se deram, em muitos sentidos, pela capacidade de adaptação ao tipo de luta necessária para a sobrevivência. Em muitos casos, os avanços resultaram da formação de resistências físicas, noutros pela organização reivindicativa surpreendentemente organizada.

Para exemplificar as tentativas de formalização de relações específicas de serviços, Flávio dos Santos Gomes (2006) relata o levante na fazenda do Engenho de Santana, ocorrido no final do século XVIII, na atual região de Ilhéus, litoral sul da Bahia, que resultou na elaboração de um documento que deveria ser seguido pelos senhores naquela fazenda, intitulado de "tratado", o qual aparece como verdadeiro estatuto de direitos, como relata Gomes (2006, p. 283):

> Em 1790, no engenho de Santana, por exemplo, os escravos tiveram como resposta ao tratado que apresentaram a seu senhor a repressão: o principal líder dos cativos, o crioulo Gregório Luís, foi enviado preso para a cadeia de Salvador, onde, em 1806, ainda permanecia aguardando julgamento. Porém, algumas décadas depois, em 1821, aquela comunidade escrava (provavelmente muitos descendentes dos cativos de 1789-90) reinventou sua tradição de protesto, ocupando o engenho por três anos, ou seja, até 1824. Ainda em 1828,

> tentariam um novo levante, sendo que muitos deles haviam se aquilombado.

O referido levante, um dos muitos casos de formação de quilombo por meio de rebelião, denota uma organização coletiva complexa com a formalização de relações de natureza contratual via documentos de caráter político-jurídico, que ao mesmo tempo levou a uma repressão violenta, constituiu um importante aprendizado para esses homens e mulheres. Mais à frente, esse levante será retomado.

No contexto das relações econômicas do século XIX, as práticas econômicas com autonomia dos escravizados, libertos e os que se distanciavam do pacto colonial também se estruturavam em conexão com a reprodução de atividades típicas de um regime camponês:

> Um dos aspectos fundamentais na formação dos quilombos foi a tentativa de forjarem comunidades camponesas. Já destacamos como os quilombolas se estabeleciam não muito distantes de locais onde pudessem realizar trocas mercantis e conexões com os assenzalados (Gomes, 2006, p. 291).

Na região fluminense do Iguaçu, por exemplo, ainda segundo Gomes (2006), a atividade madeireira foi uma das atividades econômicas que possibilitou a sobrevivência das comunidades quilombolas, o que, consequentemente, tomou parte do comércio de lenha em toda aquela região e possibilitou o acesso dessa lenha à corte. Nada disso foi obra da benesse dos senhores, mas um processo de ajuste que contemplava os dois lados com a finalidade de moldar as relações sociais ulteriores. Os homens e mulheres que trabalhavam nesse ofício são um capital vivo, conforme palavras de João Reis (2003), pois eram obrigados a pagar diariamente, com atividade comercial, cerca de 240 réis aos senhores.

A antropóloga Schwarcz (2008), baseando-se em jornais da época, analisou as condições diferenciais da escravatura no estado de São Paulo e o processo de libertação. Ela demonstra as dificuldades da

perda de mão de obra no eixo Sul do país, com uma produção mais dependente da escravidão do que as regiões do Norte:

> No entanto, em torno dessa questão não havia posições unitárias, isto é, se de um lado as regiões do Norte tinham poucas razões para defender a escravidão (mesmo porque boa parte dessas províncias havia vendido grande número de escravos com o tráfico interno), em contraposição as zonas cafeeiras do Sul seriam a baluarte da reação pró-escravidão (Schwarcz, 2008, p. 35).

Os proprietários dessa mão de obra forçada na então província de São Paulo, ainda no século XIX, passaram a libertá-los nos estertores da escravidão, ainda que como mecanismo de manutenção das condições de produção e sem que a solução da imigração pudesse resolver todas as necessidades das atividades econômicas. Esse relato tecido por Schwarcz (2008) mostra a tentativa dos proprietários do Sudeste de garantir a continuidade na produção, enquanto se intensificavam as fugas de fazendas e outras.

O fenômeno da libertação desses homens e mulheres, ainda que sem pagamento de indenização em favor de parte dos senhores, é ratificado por Walter Fraga (2014). Para o autor – historiador que analisou um conjunto de processos e inquéritos em arquivos públicos dos 20 anos antes do fim da escravidão e dos 20 anos pós-libertação –, além de manter a mão de obra, a libertação ajudava a distensionar o ambiente que só piorava, com riscos de sedições ou fugas.

Questão da terra e "liberdade" jurídica

Parece evidente, pelos pontos aqui elencados, que as experiências de liberdade desses homens e mulheres foram variadas e encerraram, em muitos casos, nas tentativas dos senhores de manter sua mão de obra – com baixo custo – e, em outros, em resistência e aprendizados históricos por parte desses trabalhadores e trabalhadoras, que,

por diversos meios – quilombos, revoltas, negociações, aprendizados de profissões, rapinagem nas estradas etc. –, conseguiram angariar e vivenciar sua liberdade, o que fez com que fossem criadas as condições materiais para o evento de 13 de maio de 1888.

No mesmo sentido, essas práticas conduziram para essa forma de existência alternativa distante das condições de vida típicas dos tempos escravagistas. Isso implicou práticas sociais capazes de responder às demandas de sobrevivência, de produção nessas comunidades, entre outras, o compartilhamento do trabalho e a divisão do resultado dessa produção (Almeida, 1989) como resposta social fundada na experiência de luta histórica vivida pelos homens e mulheres nos últimos anos de embates pelo fim do cativeiro no século XIX (Fraga, 2014). Algo que se mantém com certa semelhança nos anos seguintes, quando homens e mulheres têm pouca condição de obter títulos de terra e recursos para a sua autonomia, já que a Lei Áurea manteve estruturas sociojurídicas – por exemplo, a Lei de Terras.

O pós-1888 e o posterior alvorecer do século XX trouxeram a esperança aos negros e negras e, logo em seguida, uma decepção. Por um lado, há uma perspectiva construída com o fim da propriedade sobre os seres humanos e, com o final da monarquia e a emergência da república, todas as promessas de igualdade e direitos civis, conforme a tradição liberal europeia. Por outro lado, não se verificaram medidas concretas para inserção desses trabalhadores e trabalhadoras – antes cativos – no mercado de trabalho, ao mesmo tempo que se deixou de viabilizar a necessária formação da educação, e pior, o acesso à terra, vedada desde a metade do século XIX para aqueles que não detinham alguma terra. Importante lembrar que a Lei de Terras, que impedia a entrega de títulos de terras ao liberto, ajudou a legar uma tradição de exclusão e preconceito.

Portanto, com o pacto dos proprietários de terra de não as doar ou as alienar para os libertos pós-1888, essa exclusão tornou-se mais grave (Fraga, 2014), enquanto se manteve a condição de trabalhadores que viviam ao redor ou mesmo nas fazendas com alguma terra para

produzir seu sustento ou área para extrativismo sob a condição de trabalhar na fazenda do antigo senhor[4].

Fernandes (2011), ao tratar dessa desconexão da forma de produção burguesa no mundo e a autonomia relativa dos outros dois níveis ou estrutura – política, jurídica e ideológica –, conclui que elas podem viabilizar a manutenção de estruturas separadas com o sistema econômico e, assim, tornam possível uma revolução burguesa no Brasil, que manteve privilégios escravocratas.

Fernandes (2008, p. 30) observa que havia alguma aceitação de que os "libertos" teriam certos direitos de integração à sociedade, desde que jungidos "[...] a melhoria de vida, a reeducação e ascensão socioeconômica do negro na ordem social", quando, para esses negros, a ampliação dos direitos recebeu forte reação no período relativo ao primeiro quartel do século XX.

Nesse sentido, os primeiros movimentos negros são de reivindicação de usufruto das mesmas oportunidades da população branca, e o eixo central da luta se fez no meio urbano com a instalação de clubes e jornais de caráter liberal, clubes como o Centro Cívico Palmares, fundado em 1927, com fins educativos, mas que rapidamente virou um núcleo de resistência do homem negro e luta contra o preconceito (Fernandes, 2008). No mesmo sentido, o grêmio recreativo Kosmos, fundado em 1931. Até a década de 1940, o Brasil viu surgir diversas dessas agremiações negras, mas de "curta duração" (Fernandes, 2008, p. 54).

Mais duradoura, a Frente Negra Brasileira (FNB) construiu, de 1931 a 1937, o principal espaço de debate sobre luta e manifestação dos direitos do negro. Em 1936, movidos pelo até então sucesso, e diante das inquietações em todo o seio da sociedade, a frente se transforma em partido político, com grande sucesso, mas entre esses direitos, de forma ainda insipiente, surge a discussão sobre o quilombo e o

4 Althusser destaca a articulação inerente ao modo de produção, mostrando que existe uma articulação entre os níveis de estrutura econômica e o político e ideológico e que o econômico possui relativa preponderância (Fleury, 1994).

direito à terra. Já ficava clara a mazela deixada pela Lei de Terras, que redundou, entre outras coisas, na incapacidade do negro de, usufruindo da terra, poder financiar-se ou desenvolver uma produção com características de produção capitalista. Ademais, a falta de uma titularidade sujeitava a população negra a processos de contínuas expulsões, o que tinha como um dos muitos efeitos as diversas migrações para as grandes cidades.

A luta da Frente Negra Brasileira anteviu o processo de favelização das grandes cidades e já denunciava as mazelas e preconceitos, contudo teve sua trajetória interrompida com o advento do Estado Novo, em 1937, momento em que se encerraram todas as atividades dessas agremiações políticas.

Porém, as condições da transição do abolicionismo para a república levam a questionar a natureza do liberalismo brasileiro e se houve uma revolução liberal no Brasil. Fernandes (2011) afirma que sim, mas acentua as diferenças desse movimento no Brasil em comparação com as nações europeias. Uma das diferenças entre as lutas liberais no Brasil e nos países da Europa é que aqui a vigência de um longo regime escravocrata na condição de colônia não permitiu o florescimento dos direitos civis como ocorreu na Europa. Fernandes (2011) aponta também para o fato de que não houve a ascensão de uma classe propriamente dita, mas uma reunião de setores diferentes para tocar o projeto antiescravista e de inclusão no mercado global, "[...] uma revolução social de brancos para brancos" (Fernandes, 2011, p. 35). Contudo, o grupo de liberais se preocupava mais com questões nacionais e não chega a pensar caminhos para os homens e mulheres negros, nem mesmo para seus descendentes.

Nesse sentido, e após tudo isso, é importante considerar as reflexões de Nascimento (2006) sobre o caráter, às vezes errático, considerado por Fernandes (2008), até de "despreparo" do negro, mas foi sob essas condições que se constituíram as formas de inserção e lutas dos recém-libertos. "[...] Não chega a ser exagero afirmar que entre 1888 e 1970, com raras exceções, o negro brasileiro não pôde expressar-se por sua voz na luta pelo reconhecimento de sua participação social"

(Nascimento, 2006, p. 70). Ilka Boaventura Leite (2000, p. 333-354) define com precisão os três momentos na história recente do Brasil em que o debate quilombola exsurge no movimento negro com intensidade: "[...] nas ações de superação ao estatuto de trabalho escravocrata, entre as décadas de 1930 e 1940, particularmente pela atuação da Frente Negra Brasileira e, por fim, na década de 1970". Ultrapassados os dois momentos, em seguida retoma-se o terceiro, na década de 1970. Antes disso, contudo, cabe uma reflexão sobre o caráter altamente concentrador da estrutura fundiária brasileira e suas características. Como aponta Caio Prado Júnior (1979), no clássico *A questão agrária no Brasil*,

> A massa escrava, mais tarde, apenas recém-egressa da escravidão, bem como os imigrantes do século passado vieram reforçar o contingente de trabalhadores do campo brasileiro, nunca estiveram em condições de seriamente disputar para si o patrimônio fundiário da nação (Prado Júnior, 1979, p. 25).

Para José Murilo de Carvalho (2005), já no final da década de 1950, movimentos sociais, e até partidos de esquerda, pressionavam o governo para realizar reformas no campo. Ressalte-se que, segundo Prado Júnior (1979), havia baixa qualidade do recenseamento, considerando que apenas 17% correspondiam à área devidamente catalogada, mas ficava evidente que mesmo nela boa parte já estava distribuída entre latifúndios e poucas áreas com pequenos e médios produtores.

Essa concentração de terras pesquisada, grande parte pelo histórico oriundo do pacto colonial e do estatuto escravocrata, teve como efeito, segundo Caio Prado Júnior (1979, p. 43): "[...] primeiro, ao de conceder ao setor agromercantil uma base territorial conveniente para a realização dos seus objetivos. E em seguida, de assegurar ao mesmo empreendimento a mão-de-obra indispensável de que necessita".

Ainda que sem o protagonismo da questão racial, a acumulação de terras ou o inverso, a ausência de titularidade de terras das populações

no campo que vivem delas, com profunda desigualdade, fortemente enegrecida por tudo que se disse antes, causou, até a década de 1960, um nível de mal-estar no campo, o que criou, à semelhança de outros países na América Latina, os sindicatos rurais e as Ligas Camponesas. Estas, sob o breve período democrático do Brasil, entre as décadas de 1945 a 1964, passaram a reivindicar um conjunto de direitos, dentre eles a reforma agrária e um novo estatuto favorável à democratização de terras. Esses grupos tinham forte identificação com lutas populares de orientação marxista e, em muitos casos, iam além da discussão sobre a propriedade da terra, passando a discutir a própria estrutura do Estado brasileiro.

Quilombos ressurgem

O golpe civil-militar de 1964, articulado e urdido por setores políticos conservadores, parte da mídia hegemônica à época, conglomerados econômicos internacionais[5] e a classe média pouco democrática, e executado pelo alto oficialato do exército brasileiro, dentre outras coisas, tentava barrar o avanço de uma legislação que buscava modernizar o capitalismo no país realizando uma reforma agrária. É preciso entender que parte dos setores que ascenderam ao poder no golpe civil-militar de 1964 reconhecia a tensão no campo, e parte dos estamentos assumiu um discurso de burocracia que desejava a modernização do campo, pelo que, paradoxalmente, sob a vigência desse grupo, houve a aprovação do Estatuto da Terra, que traz uma série de institutos remodeladores das teorias jurídicas sobre o campo brasileiro – função social da propriedade, latifúndio, entre outros.

Os militares, ao ingressarem no poder com apoio dos políticos conservadores civis, buscavam legitimar a modernização do campo. Eles se mantiveram no poder com apoio dos setores agrários de grandes

5 Para um aprofundamento no tema, remete-se o leitor à obra de Edson Nunes: *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático* (2003).

proprietários de terra, de forma que houve uma modernização empresarial no campo e o advento do agronegócio. Contudo, como antes, a mudança não representou a democratização do acesso do título de terra, estendendo direitos sociais da cidade aos trabalhadores da terra (Carvalho, 2005), cuja grande maioria era constituída de homens negros e mulheres negras. Entre os anos anteriores e os anos seguintes à ditadura, vários movimentos sociais camponeses passaram a reivindicar a reforma agrária e, embora não tenham sido atendidos, isso gerou aprendizagens constantes nesse caminho.

Beatriz Nascimento (2006) percebia que não obstante ser a questão da terra central para o Brasil, o movimento reivindicatório dos negros sobre a terra não foi considerado um grande problema para a elite política do Brasil nas décadas de 1970 e 1980. Essa assertiva pode ser reforçada pela aprovação na Constituição Federal de 1988 do direito ao reconhecimento às terras quilombolas, pois nas palavras de Leite (2000, p. 349): "[...] acreditavam tratar-se de alguns pequenos casos isolados, bons para produzir a visibilidade aos atos de governo e para colocar uma pedra definitiva em cima do assunto".

A sensação, pelos grupos hegemônicos, da ausência de riscos dos grupos de camponeses negros, no contexto da década de 1970, com um enorme viés de politização e debate na seara urbana, permitiu, por outro lado, a construção de uma reivindicação do negro, o que posteriormente vai fortalecer possibilidades semelhantes para ampliar as demandas. Ainda na década de 1970, o quilombo exsurge como uma memória de resistência ao colonialismo, servindo de símbolo de luta e eco da liberdade, com uma base de identidade étnica, cujo modelo iria se aplicar ao Brasil, mas cujas origens se encontram na cultura de África (Nascimento, 2006).

No final da década de 1970, forma-se o Movimento Negro Unificado (MNU), que vai encampar um conjunto de pautas urbanas e rurais, inclusive sobre o direito de propriedade para negros e negras. Seu modelo de luta está ligado às lutas campesinas, inclusive com protestos e manifestações de rua. Sua atuação vai influenciar outro movimento social que lutou por terra na década seguinte e que passou a ocupar terras

improdutivas com o objetivo de forçar a reforma agrária – o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)[6]. Desde o final da década de 1970, há o reconhecimento pelo movimento negro da importância da questão agrária e da importância de se definir uma estratégia. Eis que o quilombo surge como uma alternativa, como essa estratégia, que foi apreendida com vistas a uma luta por democratização e reparação.

Apesar do termo quilombo ter uma dimensão muito maior, incorporando outras aspirações de grupos sociais, é nessa década que eles – os quilombos – reaparecem como uma força capaz de trazer o negro para as discussões nacionais:

> Em mesa redonda registrada pelo tabloide Pasquim em 1979, Lélia Gonzalez cita brevemente um agrupamento negro rural em processo de 'descoberta' àquela época: 'Os jornais mostraram o caso do Cafundó, onde comunidades estão sendo atacadas por latifundiários brancos, entrando as multinacionais' (Nascimento, 2006, p. 54).

Em agosto de 1982, nos últimos dias da ditadura militar, no 3º Congresso de Cultura Negra das Américas, no edifício da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), registrou-se, dentre as discussões do grupo Movimentos Sócio-Políticos, a seguinte proposição em relação à questão da terra: "[...] que os movimentos negros apurem onde existem terras ocupadas por comunidades negras, e providenciem por meios legais, a aplicação da usucapião das terras" (Nascimento, 2006. p. 54). Ou seja, no contexto de democratização brasileira pelo retorno do Estado de direito, a agenda dos movimentos sociais incorporou na pauta do movimento negro a necessidade de se regularizarem as terras ocupadas por comunidades negras, a fim de evitar o processo de sua expropriação.

6 Para José Murilo de Carvalho (2005, p. 193), o MST "[...] representa a incorporação à vida política de parcela importante da população excluída pelo latifúndio".

Importa perceber que a estratégia de choque e de ocupação de áreas improdutivas ou mesmo do agronegócio, estratégia tão usada pelo MST, não foi a principal forma de luta usada pelos movimentos negros para debater o tema dos quilombos, particularmente pelo MNU.

O MNU e os quilombolas deixaram de pressionar com marchas o Poder Executivo, salvo raras situações em que a pressão era realizada diretamente no órgão que realiza a regularização, com orientação para pressões em outras arenas, como a Justiça Federal, via Ministério Público Federal (MPF) ou Defensoria Pública da União (DPU).

No que diz respeito, então, à questão do acesso e do direito à terra, o quilombo constitui a alternativa para fazer, a um só tempo, a tão cobiçada reforma agrária e reparação. O argumento que a sustenta é de caráter reparatório da nossa história, de modo a evocar símbolos místicos para superar as diversas vicissitudes das tentativas de melhorar a distribuição de terra no Brasil, como aquelas que ocorreram, por exemplo, na década de 1980, tais como as dos planos de reforma agrária, das quais os remanescentes de quilombos seriam beneficiários. Por exemplo, o Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985, que jamais se efetivou, resultou em nova instrumentalização da luta ao alterar os métodos de reivindicação e a arena escolhida, seguindo caminhos diversos das arenas convencionais – executivo. Consequentemente, os trabalhadores rurais – aí incluídos os quilombos[7] – tiveram de usar outros meios para veicular as demandas – imprensa, Poder Judiciário –, do que resultou em novas formas de lutas, diversificação de propostas e pautas (Ivo, 1993)[8].

O movimento constitucional gestado a partir do processo de democratização brasileira na década de 1980, mas que só resultou na Carta

7 Embora existam quilombos urbanos e periurbanos.

8 A situação é encontrada também com algumas nuances em países da América Latina, em especial no Equador – cujas lutas foram iniciadas na década de 1960, por meio dos sindicatos de luta por terra e que exerceu importante papel posteriormente na criação da Federación de Comunidades y Organizaciones Negras de Imbabura y Carchi – Feconic (Brasil, 2012).

Política, em 1988, envolveu forte mobilização de diversos setores da sociedade brasileira, inclusive com a participação do movimento negro. Incluiu-se, como forma de positivação de alguns desses direitos sobre a terra, no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o direito à titulação da terra dos quilombolas e suas formas de regulação, implementados mediante o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, que pretende regular a demarcação, a delimitação e a titulação das terras quilombolas, o que constituiu a base jurídica capaz de efetivar os processos de entregas "formalmente" de terra aos seus atuais usuários.

No início da vigência do decreto, o então Partido da Frente Liberal (PFL), um dos partidos que representava à época setores conservadores dos empreendimentos rurais, bem como o agronegócio instalado no país, intentou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) sob o nº 3.932, de 2004, que pretendia negar a validade do decreto e toda política pública de terras em favor dos quilombolas frente à Constituição Federal, pois inexistiria regulamentação por decreto de norma constitucional. O partido alegava que tais direitos à titulação deveriam ser definidos por lei; foi julgada apenas no ano de 2018 a constitucionalidade do decreto e de toda política de terras em favor dos quilombolas.

Ainda que uma revisão adequada do quadro histórico alcance uma avaliação efetiva em cotejo com as práticas identificadas – importa logo esclarecer que a busca contínua pela condição de liberdade dessa comunidade toma contornos diferentes para os quilombolas. Homens e mulheres, que empreenderam lutas e alianças para sobreviver, fazem desse fenômeno, dentro ou fora do quilombo, um modelo de oposição aos mecanismos hegemônicos e patrimoniais de controle da terra no Brasil.

Dessa síntese inicial histórica, emergem três considerações analíticas assumidas neste capítulo, quais sejam: 1) a luta da população negra rural, fundamentalmente orientada para o acesso à terra, não é linear, mas marcada por avanços e retrocessos; 2) por inúmeras evidências, inclusive institucionais, não se pode desconsiderar que as classes agrárias proprietárias dominantes e as condições institucionais

em que se deu a transição para a república dificultaram aos quilombolas o acesso a todo e qualquer meio produtivo, especialmente ao sistema de propriedade agrário com registro, num contexto de formação de hegemonia desse regime de terras pelos senhores de terra; 3) a ameaça e o uso da violência pelos segmentos das classes proprietárias ante a possibilidade de que essa população negra rural tentasse obter sua autonomia, mediante reivindicações diretas, provocaram nos grupos de famílias camponesas a construção de estratégias alternativas para obter meios de sua produção biológica e social, entre as quais a luta pelo reconhecimento do quilombo, inclusive na Constituição Federal, são umas das possibilidades de sobrevivência a dar sentido à liberdade desses famílias, formalmente alcançada no final do século XIX.

Diante dessa trajetória de lutas, resistências e conflitos, indaga-se: quais os significados do conflito? Com base no confronto entre a sociedade em sua organização, os desejos e interesses de seus diversos membros e os projetos e propostas idealizadas, dentre elas o bem-viver. Entre os conceitos que complexificam a vida, está o de conflito como elemento inerente a essa ordem turbulenta e caótica da vida, por outro lado, é a partir desse caos que a vida comunitária se reorganiza todos os dias. Sob a ótica de grupos organizados no conflito, que se reordenam e se redirecionam, também se vincula a sociabilidade, que permite ao indivíduo e aos grupos apresentarem seus objetivos de disputas e, diante delas, encontrar uma saída que será sempre parcial. Para Simmel (2011), a sociabilidade pode ser positiva, aquela que apenas nos remete individualmente ou coletivamente à sensação de conforto e aceitação – sociação positiva –, ou negativa, aquela que traz consigo a sensação de perda, medo e risco – sociação negativa. O autor reconhece que as duas experiências trazem ganhos sociais aos grupos e, quando possível, exclui a coerção e a violência como instrumento de mediação do conflito.

Ainda segundo o autor, tanto na perspectiva dos indivíduos como da coletividade, as experiências de constituição se dão tanto no campo das circunstâncias positivas de harmonia como nas de dissenso e conflito:

> O indivíduo não atinge a unidade de sua personalidade exclusivamente por uma harmonização exaustiva, de acordo com as normas da lógica, objetivas, religiosas ou éticas, do conteúdo de sua personalidade. Ao contrário, contradição e conflito não apenas precedem esta unidade, mas são nele operativas a cada momento de sua existência. Da mesma forma, não existe provavelmente nenhuma unidade social onde as correntes convergentes e divergentes entre os seus membros não estejam inseparavelmente entrelaçadas. Um grupo absolutamente centrípeto e harmonioso, uma pura 'unificação' ('*Vereinigung*'), não só se apresenta como empiricamente irreal, como não representa nenhum processo concreto da vida (Simmel, 2011, p. 570).

Numa sociedade com mais de três séculos de estatuto escravocrata e marcada por tamanha desigualdade na estrutura social e fundiária – com efeitos sobre a ideologia –, é evidente que os conflitos são diversos, inclusive entre os indivíduos do próprio andar de baixo, o que demanda constantemente práticas de solução de conflitos. Nesse sentido, a história dos quilombolas, por se encontrar, muitas vezes, em lugares afastados da justiça, por causa das omissões ou ações do Estado brasileiro, oferece um novo olhar sobre essas práticas, pois comumente, ante a escassez ou disputa de recursos, há a necessidade de mediar a disputa e administrar o uso coletivo dos bens, ainda que se deva fazer sob um olhar e um discurso que contemplem o reconhecimento da insuficiência das regulações positivas para implementação dos direitos humanos e da necessidade de incorporar o discurso da comunidade para sua execução, aquilo que se tem atribuído a uma hermenêutica diatópica.

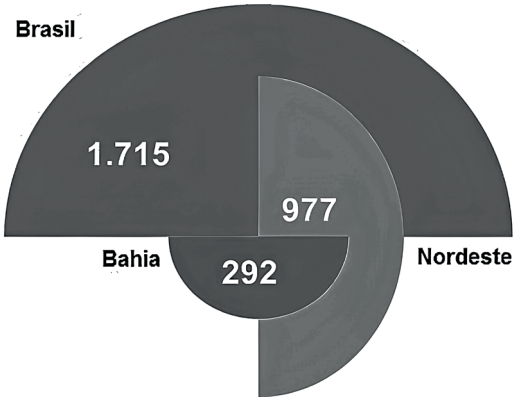
A importância da análise dessas práticas consolida um referencial de reflexão do exercício da justiça como um mecanismo de administração de conflito, distanciado de práticas de "pacificação" pela violência e/ou coação. Essas comunidades, pelo distanciamento da justiça estatal, ainda permitem a análise das práticas sociojurídicas plurais num contexto de baixa coerção de suas lideranças, o que coloca em questão a coerção como um elemento intrínseco ao direito, ao reafirmar uma antropologia política, exposta por Clastres (1977). É somente por

meio da ressignificação do conflito que se pensa um possível novo estatuto, ainda que nesse momento não se tenha totalmente delineado todas as suas bases.

Luta pela terra quilombola: panorama contemporâneo

A partir do entendimento do complexo procedimento criado pelo Decreto nº 4.887/2003 e principalmente da Instrução Normativa do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) nº 57, de 20 de outubro de 2009, em todo o país, cerca de 2.729 comunidades tiveram certidões emitidas pela Fundação Cultural Palmares (FCP)[9], na primeira fase, no estado da Bahia; esse número alcançou 797 certificados, contudo, a certidão não define as dimensões da área, apenas após processo no Incra é que se titula a terra mediante um decreto de desapropriação – áreas privadas – e a emissão de título, e isso se dá após longo e demorado procedimento junto ao órgão. Vamos traçar um rápido panorama do momento da política de terras quilombolas conforme Figura 1.

Figura 1 – Certidões emitidas, série histórica Brasil, Nordeste e Bahia (2018)

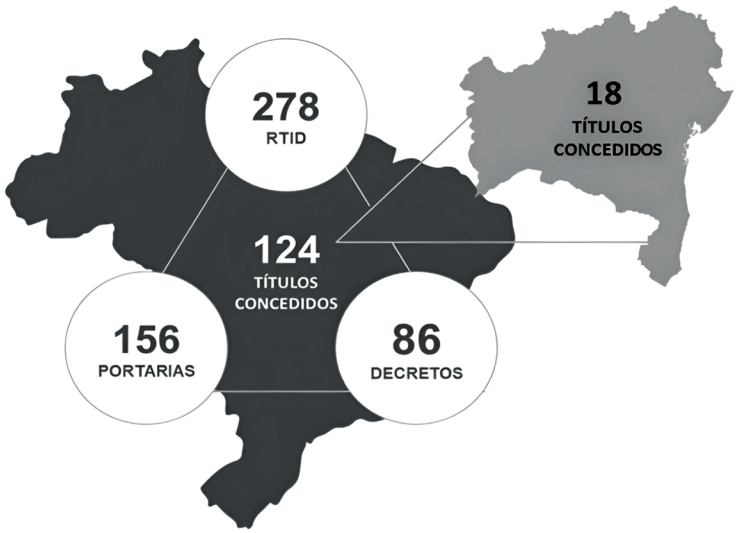


Fonte: adaptação de Fundação Cultural Palmares (2018).

9 Ver em: http://www.palmares.gov.br/?page_id=37551.

No período compreendido entre 2005 e 2018, foram feitos, no Brasil, 278 Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação (RTIDs)[10], 156 portarias, 86 decretos e expedidos 124 títulos, conforme o Incra em 2018[11], vide Figura 2.

Figura 2 – Avanço do processo de regulação fundiária da política de acesso a terra, Brasil, 2005 a 2018



Fonte: elaboração a partir dos dados do Incra (2016).

De acordo com esses dados, é ínfimo o número de comunidades tituladas em relação ao número total de comunidades existentes ou mesmo das certificadas. Nas primeiras fases de processos de legalização das terras, período compreendido entre a abertura do procedimento de certificação pela FCP e da abertura do procedimento de titulação,

10 RTID é o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação, peça complexa e custosa que conta, entre outras peças, com estudos cartográficos, levantamento cartorários e estudo antropológico, contudo a IN 57 traz todos os elementos necessários à tal peça, o que a torna importante e sindicável.

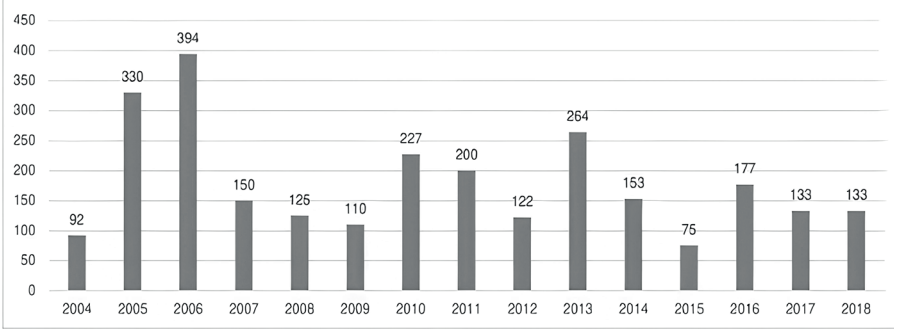
11 Ver em: https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/Andamento_dos_processos_de_regularizacao_quilombola_06.05.2024.pdf.

parece ficar evidente o protagonismo do movimento negro como ator importante na pressão para acesso a esses direitos.

Durante as etapas posteriores, o processo de titulação enfrenta uma longa e complexa burocracia estatal, com grande protagonismo – força e poder – dos proprietários de terra, e, mais recentemente, a desestruturação do Estado social, inclusive em termos de ataques e redefinições no âmbito constitucional restritivas dos direitos sociais, além de uma reorientação ideológica que desqualifica diretamente esses direitos dos quilombolas, o que gera barreiras e limites à efetivação dessa política e, consequentemente, nulifica parte do esforço na fase anterior pelo movimento negro.

Analisando as informações oficiais dos sistemas de acompanhamento da política de acesso e garantia de terras para comunidades quilombolas, verifica-se que da aplicação das normas estatais e da atuação das comunidades resultaram tendências representadas no Figura 3.

Figura 3 – Certidões emitidas anualmente, série histórica Brasil 2004-2018



Fonte: adaptação de Fundação Cultural Palmares (2018).

É notório que o número de certificações progrediu significativamente entre 2004 e 2006, quando alcançou um total de 394. É perceptível o progresso desse reconhecimento legal, no período de 2004-2006, coincidente com a chegada ao poder de um partido claramente comprometido com a base dos movimentos sociais, como o Partido dos Trabalhadores (PT), com a eleição do presidente Lula da Silva, que apresenta nesse contexto ampla legitimidade de conciliação das demandas

sociais de base ao colaborar para a expansão e implementação das demandas sociais específicas.

Após esse período, o processo de certificação entre 2007-2009 cai a mais de 50% do alcançado em 2006. Possivelmente isso tenha acontecido em razão do avanço inicialmente das demandas acumuladas, voltando de novo a crescer ao final do mandato do segundo governo Lula – ano de 2010, com 227 certificações – e o primeiro ano do mandato da presidente Dilma Rousseff – 2011, com 200 certificações.

O processo declina em 2012, mas cresce significativamente em 2013. Desde então se mantém relativamente estável, caindo significativamente a partir do ano de 2015[12], possivelmente em relação com o contexto de instabilidade institucional vivenciada no segundo mandato da presidente Dilma. Todavia, essa dinâmica não corresponde à mesma tendência em relação à titulação, ato que lhe é posterior, sendo que, do total das certificadas entre 2005 e 2018, somente 124 foram tituladas, ou seja, cumpriram as exigências da certificação, apresentaram o RTID completo, e as decisões formais em decretos e posteriores portarias.

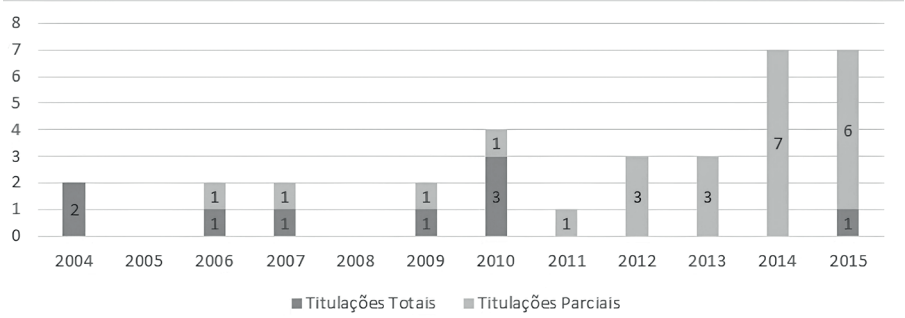
Quando se olha o Figura 4, que representa a titulação por ano no Brasil, fica evidente uma tendência de fracasso do processo de titulação.

Reconhecer a posse das terras e a existência da cultura quilombola foi algo relativamente exitoso entre 2005 e 2018, mas quando isso implica formalização os números mostram o fracasso, e mesmo com números pífios de regularização, o combate à política de regularização foi intenso e não deu trégua, o que exigiu dos grupos quilombolas mobilização para simplesmente permanecer. Como resultado do empenho dos grupos de pressão contra a titulação de terras, houve uma redução do orçamento do Incra, fato que ocorreu desde 2013, mas se

12 Mesmo ano em que o Brasil inicia um processo de interrupção democrática, com o uso de práticas reconhecidas pelo instituto alienígena de *lawfare* e que fundamentaram o *impeachmen*t nesse ano sob fundamento jurídico frágil das intituladas pedaladas fiscais. Remeto, contudo, o leitor, para maiores esclarecimentos, ao artigo de estudo contrastivo escrito por Indiana Rocío Azar e Luiza Tavares da Motta, intitulado *Violência de gênero e lawfare: uma análise dos casos Dilma Rousseff e Cristina Fernández de Kirchner* (2019).

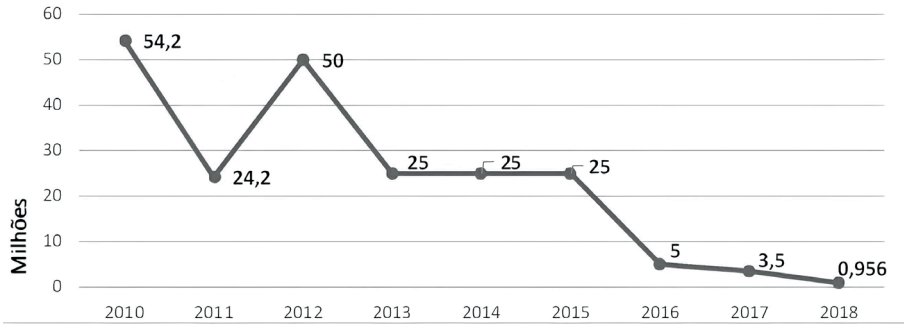
acentua até 2018[13], conforme Figura 5. Há uma paralisia do processo de titulação a partir dos anos de deposição da então presidente Dilma Rousseff em 2016.

Figura 4 – Terras quilombolas tituladas pelo governo federal, Brasil 2004-2015



Fonte: Incra (2016).

Figura 5 – Recursos públicos repassados ao Incra, Brasil, 2010-2018



Fonte: Incra (2019).

A Bahia, como estado com intenso comércio de escravizados no século XIX, por conta dos engenhos, que a tornou intenso fornecedor de mão de obra escravizada no país, é um dos estados com o maior número de comunidades certificadas até hoje, mas é uma das que menos

13 A pesquisa coleta dados em órgãos oficiais até o período de 2018.

titula, sobretudo pelo intenso racismo estrutural piorado pela redução de recursos para titulação.

A relevância desse processo expresso nesses indicadores provavelmente resulta da importância que os movimentos negros têm no estado e/ou da sintonia política ou proximidade partidária entre o governo estadual e o federal, no período de 2003 a 2014. Algumas poucas comunidades já têm até decreto de desapropriação, contudo a entrega do título de terra aos seus usuários não se efetivou.

Para observar as condições de efetivação desse processo, esta pesquisa escolheu acompanhar os processos de titulação de terras que tramitam no Incra em relação a duas comunidades selecionadas para o trabalho de campo: a comunidade quilombola do Brejo do Engenho da Guaíba e a do Tabuleiro da Vitória, com destaque particular aos aspectos referentes à impulsão desse processo de legalização das terras, bem como às crises internas e externas que impeliram o processo e os conflitos existentes e sua respectiva administração.

Discursos e conflitos: solução ou administração?[14]

A partir das falas dos próprios membros dos quilombos, destacam-se os temas relevantes para a comunidade, suas tensões e conflitos. Por exemplo, no Tabuleiro da Vitória, ao serem introduzidas questões referentes às dificuldades enfrentadas pelas comunidades, emergiram discussões sobre os conflitos. O quilombola Oni[15] afirmou: "*[...] há algum tempo uma família que tentou ter acesso aos lotes [...] nunca teve alguém que ficou com um lote maior, e todos receberam um pouco de terra. Quem está aqui é de herdeiro*". Assim como no uso lote, não se está aqui relatando uma relação de direito sucessório, mas uma relação de

14 A esse respeito são apresentadas algumas informações colhidas na pesquisa de campo em grupo focal em duas comunidades quilombolas.

15 Nome fictício usado para proteger o participante da pesquisa.

continuidade da história da família, mas essa família pode ser interpretada de forma peculiar, uma vez que se incluem agregados.

Oni retomou a discussão: "*[...] lembro que teve uma pessoa que dizia que era dono da área por cerca de 12 anos [...]*". E ele prossegue: "*[...] foi uma moça que tentou se fixar... Ele alugou para ela, e depois ela queria ficar com a casa [...], mas retiraram ela [...]*".

Quanto a esse ponto, todos lembram e concordam, alguns com aceno de cabeça. Peço que essa informação seja mais aprofundada. E o senhor Oni declarou: "*[...] nunca teve ninguém se dizendo dono aqui, [...] na verdade, apareceu [alguém] querendo comprar a troco de nada*", o que foi contestado por Verde: "*[...] não era a troco de nada, [a terra] valia dez e ele queria dar três*". Dulce e outras pessoas concordavam com a cabeça: "*[...] esse cidadão, que, após meu pai morrer, chegou... Paguei 110 reais e ele pagou 40 e colocou cerca [...] então foram dez pessoas para derrubar a cerca*", expulsando alguém que era de fora do quilombo.

Retoma-se a entrevista com o pessoal no Brejo do Engenho da Guaíba. Uma das participantes do grupo de idosos, Maria, disse que: "*[...] as pessoas de fora não tem problemas, só pessoas de dentro da comunidade que tentam ficar com parte maior da terra*". E, continua: "*os branco*", disse Maria, sendo seguida no comentário pelas outras. Ao insistir sobre quem seriam esses "*branco*", ficou evidente que não falavam da cor da pele, mas ao fato de que à época eram descendentes, nascidos fora dos laços do matrimônio, dos fazendeiros e que se entendiam com mais direito à terra que outros dentro do quilombo.

O grupo dos jovens do Brejo do Engenho da Guaíba afirma a inexistência de conflito: "*[...] não há conflito interno pela terra, vez que na divisão da terra há uma divisão que permite a cada interessado tomar conta da marcação do terreno*".

Uma das pessoas ouvidas relata que há mais de 30 anos todos receberam uma parte da área como forma de pagamento pelos trabalhos de anos, segundo relato de João. Noutro momento, João falou que "*[...] o fazendeiro vendeu a terra e que muitos estavam ocupando área vendida e para facilitar [a resolução] o fazendeiro negociou a retirada*

da área para outra, sem resistências dos moradores", evitando confronto. Ou seja, nesse momento, relataram importante negociação entre o fazendeiro e a comunidade do quilombo.

Quanto aos recursos ou estratégias utilizadas pela comunidade – Guaíba – diante das dificuldades existentes, o grupo consultado apresentou algumas respostas: "*[...] com o apoio de Almir, uma pessoa que surgiu na comunidade passou a ter acesso à rede de energia, que não veio pela mesma rede dos brancos, que só veio depois por outro*" – declaração de Maria, no grupo das idosas do Brejo do Engenho da Guaíba.

Mais uma vez, a expressão "brancos" ora trata dos fazendeiros, ora se refere a outros moradores da própria comunidade, supostamente ligados ao fazendeiro, com quem persiste algum nível de tensão.

Sobre o acesso à água: "*[...] aqui não tem dificuldades com água, pois tem sempre uma pessoa que fornece água*", afirmou, no grupo das senhoras, Alda, ao tratar das dificuldades e das mudanças que aí ocorreram. Essa visão é diferente das pessoas jovens. Por exemplo, a Lina, integrante do grupo dos jovens, afirmou que "*[...] há dificuldade com água, pois não há serviço regular, precisando sempre de adquirir água com terceiros*".

No Tabuleiro da Vitória, o acesso ao recurso da água foi avaliado como uma melhoria. Por exemplo, Dulce afirmou que: "*[...] melhorou o acesso à água tem cinco anos*". Mas, Lina mantém sua posição inicial acompanhada por outros: "*[...] não. Quando veio a água, não veio para todos, há ainda muita falta de água*". A aparente contradição entre os dois discursos sobre o mesmo recurso deve-se, eventualmente, à sua apropriação por uma pessoa ou grupo. De todo modo, essa interpretação diversa expressa uma possível tensão sobre a utilização e divisão desse importante recurso natural entre as famílias.

Em relação à eletricidade, no decorrer das falas, João afirma que "*para instalar energia foi Lula*", e segue: "*[...] foi no governo do presidente Lula, com apoio da CAR - Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional, e não foi na mesma rede dos fazendeiros, mas em outra*", reconhecendo o papel da liderança do Partido dos Trabalhadores.

No que tange aos recursos que garantem segurança alimentar, importante fator para a fixação dos grupos sociais em um território, a fala da Dulce mostra ainda algumas das dificuldades: "*[...] eu ia para maré e mariscava, rachava dois ou três feixos de lenha, trabalhava de ganho nas roças dos outros, criei nove filhos e tive 17*". Maria da Conceição relata:

> *Trabalhei sempre aqui. Chegava na maré mais cedo, pegava uns pés de mandioca e assim eu sobrevivia. Nunca parava, até eu me aposentar. Pegava água no rio, andando de três a quatro léguas. Sempre com o barrigão, carregava água na cabeça. Tenho história para um livro, mas só se for um livro grande, pequeno não dá* (relato de Maria da Conceição, comunidade Brejo do Engenho da Guaíba).

Demonstrando como havia identificado em textos acadêmicos de direito o que se considera como quilombo e confrontando com a realidade da comunidade, a senhora Graça afirmou:

> *Sobre as coisas do quilombo, quando eu fui estudar direito, quando ouvi a palavra quilombo aquilo me chamou atenção e ao ler a ADCT 68... que tudo que eu ouvi dizer sobre aquilo, eu vi que isso aqui era um quilombo, que na segunda reunião os mais antigos aceitaram* (depoimento da quilombola Graça, comunidade Tabuleiro da Vitória).

Percebe-se que esse título de quilombola não era uma autodesignação incorporada à fala dos sujeitos de direito, mas se inicia por uma delimitação da categoria pelo discurso estatal, mas, com base num discurso identitário, ressignifica-se, o que ressalta a condição racial e desencadeia um conjunto de direitos de cidadania.

Esse discurso das comunidades negras camponesas para assegurar direitos, oriundos de uma visão identitária, foi assimilado pelo Estado brasileiro.

Retornando o seu relato, a senhora Graça afirma que: "*na verdade, quando começou a fazer a associação, era de homens e mulheres, mas os homens não comparecem, e depois da reunião com a Sepromi começou a andar devagar, mas com o conflito de terra o processo voltou a andar*".

Pergunta-se então a ela sobre qual é o conflito, ao que então explica:

> *Pessoas da comunidade que estavam plantando na fazenda numa parte de cima, vieram pessoas armadas e nos ameaçaram. Depois disso, fizemos a denúncia e apareceu o pessoal da universidade, da Sepromi e Governo Federal, Incra, pois até aí não andava, pois, o Incra dizia que não tinha antropóloga. O conflito com as pessoas que plantavam fazenda Guaíba*[16] (depoimento de Graça, comunidade de Tabuleiro da Vitória).

Então, Graça conclui:

> *Sobre esse conflito, pessoas do Exército e outras teriam agredido as pessoas na comunidade e depois chamaram a polícia para poder dizer que foram o quilombolas que os agrediram, que foi convidada por um capitão a prestar queixa, mas ficou com medo de repressão que entrou junto a que foram a todos os cantos, Defensoria Pública da União, Sepromi, trabalhadores rurais, órgãos federais e de tudo que é canto. Com uma mediação, foi feito um acordo com o pessoal que estava lá para continuar plantando, continuasse usando o caminho dentro do mangue que é milenar, mas não proibiu entrar na área da fazenda no alto e com casa grande* (depoimento de Graça, comunidade de Tabuleiro da Vitória).

Houve, assim, um conflito entre o MST e os quilombolas. E só depois do conflito é que houve um acordo, na forma como descrita, que fez andar o processo de titulação.

16 Secretaria de Promoção da Igualdade Racial do Governo do estado da Bahia (Sepromi).

Entre os jovens do Tabuleiro da Vitória, no entanto, há uma visível insatisfação por não serem detentores de documento de terra, como diz Femme: "*[...] algumas pessoas não têm terra e outros têm demais... [ela] sobrevive na roça do padrasto... ela planta e colhe, não paga nada a ele*". E a sobrinha de Femme complementa: "*[...] eu moro em terra dos outros, do vizinho... terra que meu pai comprou*".

Com esses relatos, três conflitos relevantes exsurgem: aquele referente ao acesso à água; o relativo à demarcação; e o referente à posse das terras entre os quilombolas. Isso desmistifica a idealização de uma vida idílica nos quilombos. Como qualquer espaço coletivo, esse é também pleno de interesses conflitantes e constantes disputas pelo acesso aos recursos para sobrevivência. Acrescente-se ainda, nesse contexto, a disputa pela liderança pública, elemento que galvaniza as tensões ao predispor alguns a concentrarem recursos nas mãos de poucos.

As práticas sociojurídicas e administração da justiça em coletividade

A prática de acordos com participação coletiva em tema privado é muito comum nessas comunidades. Homens e mulheres negociam nessas comunidades como vão fazer as cercas das áreas para produção de cada grupo familiar, a essa reunião tratam como "rumo de cerca" – situação em que duas famílias definem como devem dividir a área e repartir os custos; um evento público com a participação de vários membros do quilombo.

Outra prática que ficou patente foi a divisão das terras em pequenas áreas, permitindo a todos os membros, homens e mulheres, trabalharem na terra, ainda que essa terra permaneça com instrumentos – em geral, recibos – precários em nome de outras pessoas; essa prática é chancelada pelas comunidades, sem que haja maiores contestações, embora se mantenha em conflito latente e não existam instrumentos sociojurídicos positivos que a regulamente. Permite que

cada um tenha o seu lote, o que dá a esse instituto um significado bem diferente do existente nos compêndios jurídicos[17].

Uma avaliação percuciente dessas formas de resistências e lutas coletivas pela terra, ainda que nos assuntos privados, mas que afetam a vida comunitária, coloca em evidência as práticas judiciárias atuais. Há grande esforço da sociedade por manter os ritos jurídicos reservados, proibindo o acesso de terceiros ao processo. Ou seja, toda forma de negociação dentro dos processos das lides individuais trata de alienar a coletividade.

Mas, no seio dessas comunidades, resta evidente que os temas de disputas são assistidos por terceiros, membros da própria comunidade, o que reforça o reconhecimento coletivo da comunidade em encaminhamentos relativos à sua emancipação e autonomia, uma vez que as disputas são feitas e assistidas pelos demais membros; uma aprendizagem que pode ser útil à administração da justiça como um todo. Isso só é possível num entendimento de um direito que não se limita à mera construção estatal, seja por meio da edição de normas, seja por uma decisão judicial que encerra um conflito, mas num contexto de pluralismo das ordens jurídicas como uma concepção sociojurídica que compreende a diversidade da produção de lócus de poder, às vezes em conflito, hermeneuticamente diatópicos, portanto, incompletos e culturalmente complementares, "[...] aos quais é atribuída a tarefa de limitar, controlar e contrastar, até o ponto de eliminar, o centro de poder dominante, historicamente identificado com o Estado" (Spengler, 2007, p. 121). Considerando que as fragilidades do Estado capitalista cada vez mais deixa evidente a crise desse Estado, ao impor outros modelos, que se não passam mais pelo Estado de bem-estar, passa muito longe do liberalismo que se apregoa por meio do mercado como seara de solução de conflitos.

17 Lote é definido no direito civil como "[...] o terreno servido de infra-estrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe" (Brasil, 1979, cap. 1, art. 2, inc. 4).

Para a revisão do estatuto jurídico, é preciso debater o significado que sua origem tem, com base no confronto entre a sociedade e sua organização atual e aquela necessária à sobrevivência coletiva. Essa contradição de significados e perspectivas distintas de organização social destaca o conflito como elemento inerente a essa ordem em construção pela natureza implícita de regulação da propriedade e posse da terra e a percepção do conflito como um eventual risco para uma sociedade e organização social.

Encontra-se em Simmel (2011) alguns pressupostos sobre o tema. Para ele, sob a lógica de que persiste o ser humano em grupos, o conflito é também uma forma de sociabilidade que permite ao indivíduo e aos grupos apresentarem suas disputas e, diante delas, apresentar uma saída, reiniciando novas disputas e conflitos. Ainda segundo o autor, tanto na perspectiva dos indivíduos como da coletividade, as experiências de sua construção se dão tanto no campo das circunstâncias positivas de harmonia como nas de dissenso e conflito.

Numa sociedade com mais de três séculos de estatuto escravocrata e marcada por tamanha desigualdade na estrutura social e fundiária – com efeitos sobre a ideologia –, é evidente que os conflitos são diversos, inclusive entre os indivíduos do próprio andar de baixo, o que demanda constantemente práticas de administração de conflitos. Nesse sentido, a história dos quilombolas, por se encontrar, muitas vezes, em lugares afastados da justiça, oriunda do Estado brasileiro, oferece um novo olhar sobre essas práticas, pois comumente, ante a escassez ou disputa de recursos, há a necessidade de mediar a disputa e administrar o uso coletivo desses bens.

Tudo isso não só envolve uma crítica contundente à economia capitalista e à supremacia da instância do mercado como lócus de solução de conflitos.

Grupos hegemônicos, por meio do Estado e do mercado, vêm implantando políticas fundiárias de cunho generalista que surtem resultados poucos expressivos e de baixa efetividade em relação ao problema histórico da garantia do direito, enquanto os movimentos contra hegemônicos, ao não se sentirem representados nas políticas oferecidas,

buscam alternativas que se adequem às suas necessidades. Em resumo, as políticas universalistas já não são capazes de dar conta da realidade existente como pontificam. Ivo (2001) deixa evidente a segmentação encontrada na forma como se implantou parcialmente o sistema de proteção no Brasil:

> À vocação universalista de um sistema de proteção securitário, mas de fato restrito ao pacto corporatista do Estado com os trabalhadores assalariados [urbanos]. Portanto, bem menos redistributivo que se pensava. Segundo, [mais recentemente] o sistema de assistência social perdeu o caráter residual para atuar de forma mais abrangente e segundo objetivos focalizados: os inaptos em número crescente; os aptos excluídos da moderna economia; e os excluídos da participação da economia moderna. Terceiro, através de uma designação genérica da 'pobreza' a política não só dilui diferenciais importantes no interior das categorias assistidas, como desconecta os indivíduos do sistema produtivo (Ivo, 2001, p. 34).

Mais ainda, em caso das inúmeras comunidades que hoje reivindicam territórios e diante dos limites do fundo público para dar conta das políticas sociais, impõe-se uma nova perspectiva distante do conceito de focalização dos programas sociais. Os problemas da política de acesso e garantia à terra precisam ser estudados por outro olhar que nem sequer está completamente definido. Ele só pode ser visto ainda por traços incompletos.

Considerando esses valores, a teoria do bem-viver andino se revela como uma alternativa contemporânea para afirmar uma nova construção social que exsurge dos povos andinos na América Latina, com base nas experiências dos povos originários, o que se correlaciona com a análise althusseriana da relativa autonomia das instâncias superestruturais citada na obra de Sonia Fleury (1994, p. 27), que entende que a relação econômica como fundamento não é exclusiva.

O bem-viver andino está vinculado a quatro princípios filosóficos: relacionalidade; correspondência; complementariedade; e reciprocidade.

Considerando esse, analisa-se adiante como esses princípios apareceram nos debates com o grupo focal durante a pesquisa de campo, tendo em vista as práticas sociojurídicas dentro de um contexto de pluralismo de ordens jurídicas.

O caráter essencial da relacionalidade coloca os quilombos pesquisados na condição de reagir com a natureza em igualdade com seus elementos e exclui uma posição de pseudossuperioridade ou hierarquia sobre a organização da vida na terra; a vida é relacional, não à toa, segundo o antropólogo Rinaldo Arruda, a maioria das áreas com natureza preservada se encontra em áreas de populações tradicionais – em alguns casos, quilombos.

Conclusão

Logo, esse saber se discute mediante uma visão do conflito sociativo e de um saber diatópico, sua complexidade, incompletude e conflituosidade. Acima de tudo, essa construção da liberdade enquanto direito à autonomia ainda precisa ser aprofundada. Por isso, não é uma construção pronta, mas sobretudo é uma manifestação de avanço frente às demandas sociais e a relação de natureza.

Óbvio que, para a funcionalidade dessa experiência, a produção devia ser mais coletiva e seus resultados compartilhados – distribuídos – para ampliar a produção e envolver o máximo de pessoas no processo. De um lado, essa experiência coletiva de produzir funda-se na tentativa de autonomia e, de outro, de interdependência dos recursos. Isso originou a vivência de liberdade com autonomia. Esse "mito" possibilita repensar um estatuto jurídico, assentado num direito coletivo à sobrevivência solidária, fundado no compartilhamento dos recursos. Por outro lado, relacionando esse "mito fundante" com as alternativas contemporâneas, pode-se reforçar a ideia aqui postulada de que só a articulação com a perspectiva do bem-viver confere efetividade e soluções para os problemas atuais de escassez e convivência com as demais formas de vida.

Uma melhor relação com os recursos, a solidariedade intergeracional, o reconhecimento da ausência de hierarquia das espécies e um novo estatuto sobre nossa existência no planeta talvez sejam a forma de sobrevivência da espécie humana, e, nesse sentido, a pesquisa discutiu como as práticas sociojurídicas existentes em comunidades quilombolas traçam novos desenhos de direitos e delineiam novas formas de políticas públicas de acesso à terra nas duas comunidades, as quais podem ultrapassar as bordas dessas comunidades e se espraiarem para fora do Recôncavo, na Bahia. Além disso, no campo da institucionalidade estatal, houve poucos avanços na política de acesso à terra, a sua manutenção em favor dos dois grupos se deu pela sua articulação interna e externa, e isso precisa ser identificado de forma mais cuidadosa pelo Estado brasileiro.

É relevante concluir que um novo estatuto está em construção, juntando os fundamentos do bem-viver com o pluralismo das ordens jurídicas, que se corporifica num novo valor de liberdade. Inicialmente, as práticas jurídicas devem estar assentadas num simples conceito: a terra deve permanecer em posse de quem a trabalha, isso deve ser a regra que prepondera para efeitos de favorecer as comunidades, mas a própria prática tem de se redirecionar em como se olha o processo, permitindo a sua coletivização, por meio das negociações coletivas, fortalecendo o sentido de grupo nas diversas esferas judiciais.

É a esse contexto que se refere esse novo valor da liberdade, enunciada, muitas vezes, com outros nomes, por outras experiências; esses estatutos também têm sido capazes de se articular com os direitos humanos, em particular com aquele oriundo de um discurso hermenêutico diatópico de respeito aos valores socioculturais, que se origina do discurso de direitos humanos do jusnaturalismo, mas se distancia desse acolhendo práticas locais. Também se articula com o positivismo no direito ao buscar a legalidade como mínimo para existência do cidadão e um conjunto de políticas sociais públicas, mas não se resume à interconexão de práticas sociojurídicas.

Referências

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Terra de quilombo, terras indígenas, "babaçuais livre", "castanhais do povo", faixinais e fundos de pasto*: terras tradicionalmente ocupadas. 2. ed. Manaus: PGSCA–UFAM, 2008. (Coleção "Tradição e ordenamento jurídico", v. 2).

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terras de preto, terras de santo, terras de índio – uso comum e conflito. *In*: HÁBETTE, Jean; CASTRO, Edna Maria Ramos de (org.). *Na trilha dos grandes projetos*: modernização e conflito na Amazônia. Belém: NAEA/UFPA, 1989. (Cadernos do NAEA, 10). p. 163-196.

ARRUDA, Rinaldo. "Populações tradicionais" e a proteção dos recursos naturais em unidades de conservação. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, ano 2, n. 5, p. 79-92, 1999.

ARRUTI, José Maurício. *Mocambo*: antropologia e história do processo de formação quilombola. Bauru: EdUSC, 2006. (Ciências sociais).

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 4 fev. 2020.

BRASIL. Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 nov. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm. Acesso em: 4 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. *Coleção de Leis do Império do Brasil*, [Rio de Janeiro], v. 1, n. 1, p. 307, 18 set. 1850. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 12 jan. 2019.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*: o longo caminho. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

CLASTRES, Pierre. *Society against the State*: essays in political anthropology. New York: Urizen Books, 1977.

FERNANDES, Florestan. *A integração do negro na sociedade de classes*: no limiar de uma nova era. 5. ed. São Paulo: Ed. Globo, 2008. (Obras reunidas de Florestan Fernandes, v. 2).

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*: ensaio de interpretação sociológica. 5. ed. São Paulo: Ed. Globo, 2011.

FLEURY, Sônia. *Estado sem cidadãos*: seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 1994.

FRAGA, Walter. *Encruzilhadas da liberdade*: histórias de escravos e libertos na Bahia (1870-1910). 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

GOMES, Flávio dos Santos. *Histórias de quilombolas*: mocambos e comunidades de senzalas no Rio de Janeiro, século XIX. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

HENRIQUES, Isabel Castro. Colónia, colonização, colonial e colonialismo. *In*: SANSONE, Livio; FURTADO, Cláudio Alves (org.). *Dicionário crítico das ciências sociais dos países de fala oficial portuguesa*. Salvador: Edufba, 2014. p. 45-58.

INCRA. Diretoria de ordenamento da estrutura fiundiária. *Quadro atual da política de regularização de territórios quilombolas no Incra*. Brasília, DF: INCRA, 2016. Disponível em: https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?idAnexo=2373227&idAws=AnexosManifestacao%2F3534678%2Fc71f54f3-4bfe-41e5-a8bd-e75d483ccc7b&fileName=DADOS_GERAIS_QUILOMBOS_INCRA%20(1).pdf&idTipoAnexo=2&handler=DownloadFile. Acesso em: 11 fev. 2017.

INCRA. Diretoria de ordenamento da estrutura fiundiária. *Quadro atual da política de regularização de territórios quilombolas no Incra*. Brasília, DF: INCRA, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/incra2019.pdf. Acesso em: 23 jan. 2020.

INCRA. Instrução Normativa nº 57, de 20 de outubro de 2009. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 out. 2009. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/in_57_2009.pdf. Acesso em: 4 fev. 2020.

INCRA. *Processo Administrativo SEI nº 54160.002327/2012-54*. Regularização fundiária da comunidade Quilombola do Brejo do Engenho da Guaíba, 2012. Brasília, DF: INCRA, 2012. Disponível em: https://sei.incra.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_pesquisar.php?acao_externa=protocolo_pesquisar&acao_origem_externa=protocolo_pesquisar&id_orgao_acesso_externo=0. Acesso: 1 jun. 2019.

IVO, Anete Brito Leal. *Metamorfoses da questão democrática*: governabilidade e pobreza. Buenos Aires: CLACSO: ASDI, 2001.

IVO, Anete Brito Leal. Retórica, burocracia e violência. *Caderno CRH*, Salvador, n. 19, p. 79-111, jul.-dez. 1993.

JOAQUIM, Maria Salete. *O papel da liderança religiosa feminina na construção da identidade negra*. 2001. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.

LEITE, Ilka Boaventura. Os quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas. *Etnográfica*, Florianópolis, v. 4, n. 2, p. 333-354, 2000.

NASCIMENTO, Beatriz. O conceito de quilombo e a resistência cultural negra. *In*: RATTS, Alex. *Eu sou atlântica*: sobre a trajetória de vida de Beatriz Nascimento. São Paulo: Imprensa Oficial, 2006. p. 117-125.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil*: clientelismo e insulamento burocrático. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

PAIVA, Eduardo França. *Escravos e libertos nas Minas Gerais do século XVIII*: estratégias de resistência através dos testamentos. 3. ed. Belo Horizonte: Annablume, 2009. (Olhares).

PRADO JÚNIOR, Caio. *A questão agrária* no B*rasil*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1979.

REIS, João José. *Rebelião escrava no Brasil*: a história do levante dos malês em 1835. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

SIMMEL, Georg. O conflito como sociação. Tradução: Mauro Guilherme Pinheiro Koury. *RBSE - Revista Brasileira de Sociologia da Emoção*, João Pessoa, v. 10, n. 30, p. 568-573, dez. 2011. Disponível em: http://www.cchla.ufpb.br/rbse/SimmelTrad.pdf. Acesso em: 4 fev. 2020.

SCHWARCZ, Lilia Katri Moritz. *Retrato em branco e preto*: jornais, escravos e cidadãos em São Paulo no final do século XIX. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

SPENGLER, Fabiana Marion. *O estado-jurisdição em crise e a instituição do consenso*: por uma outra cultura no tratamento de conflitos. 2007. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2007.

CAPÍTULO 7

Moral de gênero e gênero da moral no âmbito da assistência social no Brasil: uma análise sobre o Programa Bolsa Família (PBF)[1]

Ana Cláudia Gusmão Cunha

Este texto tem como objetivo analisar o processo de subjetivação próprio ao Programa Bolsa Família (PBF) junto às beneficiárias, assim como a relação delas com os agentes

1 Este trabalho resulta, em grande parte, de investigações apresentadas na minha dissertação de mestrado, *O Programa Bolsa Família, a moralização da pobreza no Brasil e a mulher beneficiária* (2017), defendida junto ao Programa de Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador (UCSal), sob orientação de Anete Brito Leal Ivo. A pesquisa centrou-se no processo de moralização da pobreza brasileira a partir de análise e avaliação do PBF, ainda hoje, política central da seguridade social do país. Os dados aqui apresentados, quando comparados aos atuais, evidenciam o quanto, em menos de uma década, o Brasil se vê assolado por desigualdades ainda mais flagrantes.

públicos responsáveis por sua gestão burocrática. Mediante análise dos elementos articulados que compõem o desenho institucional de tal política de assistência social brasileira, investiga-se como ela atua no âmbito da reprodução social, mais especificamente no processo de adequação responsável das mulheres beneficiárias aos requisitos morais e sociais enunciados pelas ações do programa, que condicionam funções de reprodutoras e produtoras de indivíduos socializados.

A análise desenvolve-se em quatro tópicos. No primeiro deles, considerado o modo com que a focalização do PBF sobre a família mobiliza comportamentos, papéis e *status* dos membros que a constituem, discute-se o acervo moral que condiciona as ações de Estado no âmbito da assistência social brasileira. A partir disso, analisa-se o processo que faz transitar, pelo vetor da norma objetiva, valores e afetos em um determinado espaço social, em um determinado recorte do tempo, até chegar ao nível das representações dos agentes envolvidos na política. Em seguida, discute-se o tipo de cidadania alcançável na esfera de atuação da nova assistência, que faz da mulher peça-chave para a garantia do bem-estar social das famílias em situação de pobreza, através da administração dos riscos sociais com vistas a fins coletivos. É sobre a mulher, como pessoa de referência, que as políticas sociais operam, no nível do discurso, a reabilitação da cidadania social.

Nos dois últimos tópicos, a abordagem se volta criticamente à capitalização da imagem do programa mediante o discurso de empoderamento feminino, já que, para o exercício da boa governança, o PBF confere à mulher um lugar de prevalência quase absoluta quando a ela destina o repasse do incremento da renda familiar. No entanto, a rede de obrigações a qual deverá submeter-se tem desdobramentos que, num só tempo, estão além e aquém do combate à pobreza, tanto porque o programa não necessariamente garante a saída efetiva da condição de pobreza quanto porque não desfaz outras situações de vulnerabilidade e desigualdades sociais.

Ordem e ajuste das razões do Estado frente à mulher beneficiária no PBF

As novas políticas sociais focalizadas, a exemplo do PBF, representam uma valiosa oportunidade de discussão do acervo moral que condiciona as ações de Estado no âmbito da assistência social às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. A partir delas, pode-se analisar o processo que faz transitar, pelo vetor da norma objetiva, valores e afetos em um determinado espaço social, em um determinado recorte do tempo, até se chegar ao nível das representações dos agentes, seja o Estado, seja o cidadão. Partindo do conceito de "economia moral", inventariado por Fassin e Eideliman (2012, p. 17, tradução nossa), segundo o qual ela corresponde a "[...] um conjunto de valores, sentimentos e emoções que se constitui como dominante, legítimo e evidente num quadro histórico, político e social dado"[2] a tarefa que se apresenta é a de saber como esses valores – ligados que estão a apreciações sobre o bem, sobre o que é melhor – são mobilizados pelos indivíduos em uma relação instituída por normas que, por sua vez, fixam obrigações sobre o que convém e o que não convém fazer. Se o conteúdo da norma, aquilo, portanto, que ela resguarda e que lhe serve de substrato, é também um valor, a sua eficácia pode ser mensurada pelo grau de aprovação do valor que ela veicula. Cabem então algumas perguntas: qual valor aparece de forma mais preponderante nas normas circunscritas ao desenho do PBF? A quem essas normas querem convencer sobre a racionalidade do valor que elas encerram? As respostas a essas questões importam à medida que é por elas que se produz um consenso entre as razões do Estado, de seus beneficiários e de tantos quantos sejam os agentes dessa articulação normativa, consenso esse responsável pela redução da dimensão política de questionamento sobre tal ação estatal específica.

2 "[...] *un ensemble de valeurs, de sentiments et d'émotions s'est constitué comme dominant, légitime et évident dans un cadre historique, politique et social donné*".

A primeira transação moral que o PBF institui se expressa nos comovidos discursos políticos de compadecimento perante a dor do pobre. Ali, agenciam-se profusamente tristes retratos da desigualdade social crônica: a criança explorada, a mulher pobre, o homem trabalhador desempregado, o adolescente "desinteressado" em estudo ou trabalho. O valor moral desses discursos apresenta-se em clara desconexão com o campo jurídico, pois é pelo direito que se prescreve a obrigação de o Estado prover os desamparados na satisfação do mínimo existencial (Cunha; Ivo, 2019). No entanto, para além do texto legal que normatiza o PBF, o discurso político sustenta que a obrigação de dar – prestar ajuda, conceber ou distribuir benefício – constitui-se uma imposição moral – o que afasta a conotação de dever jurídico –, expressão do nível de responsabilidade de mandatários públicos, como se agissem discricionariamente[3], liberados de qualquer constrangimento legal.

Mas não é só. Na representação estatal da família pobre, pressupõe-se um déficit de cuidado privado: mulheres pobres que negligenciam involuntariamente a proteção dos filhos pela busca vã por trabalho. A elas, fustigadas por uma vida de privações, o Estado prestará socorro, reconhecendo-lhes uma liderança inquestionável, contanto que dentro de suas casas, já que, também do lado dele – do Estado –, o cuidado – público – é igualmente deficitário. Essa prática discursiva e política, quanto mais repousa nos elementos da recompensa e da gratificação daqueles que acedem a tal política, mais escamoteia a base jurídica que fundamenta a demanda pelo benefício.

Num plano relacional mais estrito e igualmente moral, o contato do demandante com a máquina burocrática de execução da política dá-se, também, na forma de um acordo entre razões que ultrapassam a objetividade dos parâmetros do programa e transitam na órbita de valores compartilhados por servidores públicos, que vão desde cadastradores, passando por assistentes sociais e psicólogos, cujas representações sociais

3 No nível da execução do programa, a discricionariedade dos profissionais da assistência social será apontada mais adiante.

acerca da instituição familiar e da pobreza conformam-se, muitas das vezes, a padrões tradicionais[4]. Aqui, a política, para além de uma paisagem unívoca, exige muito mais que um consentimento, já que consentir pode ser, simplesmente, uma escolha prática, mas não necessariamente o resultado de um ato de vontade autônoma: é necessário um esforço real, mensurável, critério máximo de julgamento do "bom" pobre, da pobre "boa". É também por essa relação que se con-

4 Sugere-se a leitura de artigo de Mani Tebet Marins (2014), quando da análise de relação entre candidatos a beneficiários e atendentes – servidores públicos – no Rio de Janeiro, em que trata da imbricação de critérios legais/burocráticos e subjetivos/individualizados nos processos de avaliação da condição declarada por demandantes da assistência, com vistas a determinar quem é ou não merecedor do benefício. No mesmo diapasão, ao investigar a relação entre assistentes sociais e beneficiárias do PBF no município de Angico, Ceará, Flávio Eiró (2017, p. 67) afirma serem as primeiras fortemente influenciadas por representações que tomam a pobreza como resultante da preguiça de beneficiárias demandantes de assistência, "[...] não dispostas a trabalhar para aumentar os benefícios da assistência social". Tendo em vista as beneficiárias que eles consideram indignas de receber o benefício, e outras famílias pobres que não o recebem, os assistentes sociais têm por motivação central eliminar do programa o primeiro grupo, para "dar lugar" ao segundo. Para tanto, eles empregam técnicas informais – não previstas no PBF – de avaliação da necessidade material das famílias, como a avaliação de valores de bens materiais e o confronto de informações fornecidas por beneficiárias e por seus vizinhos. Em pesquisa mais recente, publicada em 2019, da qual participaram 924 trabalhadores – psicólogos, assistentes sociais, educadores, cadastradores, esses últimos, em sua maioria, com escolarização de segundo grau – atuantes junto ao Sistema Único de Assistência Social (Suas) de cinco regiões do Brasil, Luciana Jaccoud e Maria Cristina Abreu (2019, p. 502) divulgaram que, mesmo que tenham acessado respostas com referências claras às normativas da PBF e ao reconhecimento jurídico da assistência social, parte significativa dos "[...] entendimentos partilhados pelos agentes implementadores expressa percepções estigmatizantes, quando não culpabilizadoras, do usuário desta política [o PBF]. A resistência ao pleno reconhecimento do direito no âmbito da assistência social pelos profissionais que têm a missão de garanti-lo potencializa o risco de reprodução e reforço de desigualdades sociais por meio da ação do próprio Estado. [...] Ao influenciarem na implementação, este conjunto variado de percepções, leituras e valores introduzem uma diversidade de atuações que pode interferir na consistência, na regularidade e nos resultados da intervenção pública em assistência social".

firma a economia moral como elemento crucial e legitimador de uma dada forma de governamentalidade[5] (Destremau; Georges, 2018).

O indiscutível sucesso da retórica alimentada por temas como os da desigualdade de gênero, da feminização da pobreza e da garantida solicitude feminina em administrar a vida familiar e doméstica, junto com fatores objetivos da demanda, alimentaram e justificaram a extensão do PBF. Convidadas a se comportar como "boas" mães e donas de casa, as mulheres encarnam as configurações esperadas e, pelo menos até agora, jamais desapontaram o poder público no âmbito dos programas sociais. A gratuidade com que o Estado usufruiu de suas habilidades é um exemplo clássico da legitimidade que políticas como o PBF ostentam, embasadas na economia moral do cuidado feminino (Duque-Arrazola, 2006; Mioto, 2015). Não pode ser outra a razão do robustecimento da ideia de que o PBF, dentre outras lutas, empunhou também a bandeira de política de gênero ou política *generificada*.

É em torno da figura maternal, cercada de filhos, que se chega à expressão do arranjo familiar prioritário do programa. Mulheres de gerações distintas, com pouquíssimas chances de empregabilidade, são convocadas a conjurar o déficit na prestação de serviços públicos de cuidado – um dos gatilhos da demanda por assistência social – consagrando-se, de forma autorizada, a atividade quase exclusiva do

5 Adota-se aqui a definição de Michel Foucault (2008a, p. 143-144), para quem governamentalidade é um "[...] conjunto constituído pelas instituições, os procedimentos, análises e reflexões, os cálculos e as táticas que permitem exercer essa forma bem específica, embora muito complexa, de poder que tem por alvo principal a população, por principal forma de saber a economia política e por instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança. Em segundo lugar, por 'governamentalidade' entendo a tendência, a linha de força que, em todo o Ocidente, não parou de conduzir, e desde há muito, para a preeminência desse tipo de poder que podemos chamar de 'governo' sobre todos os outros – soberania, disciplina – e que trouxe, por um lado, o desenvolvimento de toda uma série de aparelhos específicos de governo, e, por outro lado, o desenvolvimento de toda uma serie de saberes. Enfim, por 'governamentalidade' creio que se deveria entender o processo, ou antes, o resultado do processo pela qual o Estado de justiça da Idade Média, que nos séculos XV e XVI se tornou o Estado administrativo, viu-se pouco a pouco 'governamentalizado'".

cuidado. A contraprestação do Estado, prontamente satisfeita, vem na forma do discurso do reconhecimento da importância decisiva da mulher.

Se o PBF atua no campo da reprodução social, apoiando-se no valor do gratuito trabalho reprodutivo expresso na titularidade preferencial das mulheres, e essas, por sua vez, retribuem o reconhecimento pela garantia de investimento familiar, estruturado está o maternalismo público, conforme entende Klein (2005), assim como, ainda que sem a figura da dominação masculina, está assegurada a reprodução do patriarcado.

Num discurso político que contempla as reivindicações por igualdade de gênero, mas que fixa, claramente, os territórios de domínio de homens e mulheres pobres, o PBF institui, ao mesmo tempo e em correlação clara, uma modalidade individualizada de empoderamento e uma categoria ideal-típica preenchida pela mulher beneficiária que subsome, como possibilidade de consagração privada e pública, sua responsabilidade familiar junto a gerações futuras. Como ensinam Destremau e Georges (2018), um suposto empoderamento feminino se funda, assim, pela orquestração que forja a retradicionalização da família, baseada na manutenção da divisão sexual do trabalho.

Esses elementos tomados em conjunto fazem transparecer a nova forma de qualificação que a mulher beneficiária pode, mais do que todas as outras, assumir. Discutir a qualificação social das mulheres no PBF pressupõe, de um lado, determinar o *status* primordial e decisivo na constituição de uma identidade pessoal, e, do outro, pensar essa mesma identidade no conjunto das relações que instituem com os membros familiares e também da sociedade. Diante da situação de pobreza, não raras vezes associada à instabilidade conjugal e a desvios do que se entende por estruturas familiares tradicionais[6], a mulher encontra

6 Rafaela Costa e Maria de Fátima Alberto (2017, p. 205) analisaram a atuação de assistentes sociais e psicólogos no atendimento a famílias em situação de vulnerabilidade social, junto a Centros de Referência da Assistência Social (Cras) na cidade de João Pessoa, na Paraíba. Um dos aspectos mais relevantes do estudo mostra a dicotomia família tradicional – pai, mãe e filhos – *versus* família desestruturada ou desorganizada, muitas vezes mobilizada por tais profissionais. As autoras identificaram que,

na condição de – boa – mãe a possibilidade de usufruir de um *status* social inquestionavelmente valorizado; dentro e fora de casa, na complexa hierarquia dos *status* sociais, é como mãe que a mulher recebe suas insígnias e exibe seu título honorífico. A cada passo de recuo no caminho de ingresso nos circuitos produtivos, é mais perto da casa, do domicílio familiar, da vizinhança do bairro, que a mulher, enfim, recebe o reconhecimento por sua qualificação de mãe e cuidadora.

A aurora da cidadania no âmbito assistencial do PBF

Responsabilização e individualização, pela via do discurso político da nova assistência, fazem da mulher peça-chave para a garantia do bem-estar social, mediante a administração dos riscos sociais com vistas a fins coletivos (Ivo, 2016b). Em contrapartida à clássica desvantagem feminina no mercado de trabalho, é pela assistência pública, mediante os novos modelos de intervenção psicossocial, que a mulher pobre não só se reencontra com o seu tradicional lugar de estima social – o lugar de mãe – como a ela é conferido um novo *status* social: o de mulheres chefes de família beneficiárias de programas sociais; ambos, estima e *status* social, alicerçam um claro processo de refinamento da biopolítica[7]

na prática de escuta e atendimento, assistentes sociais e psicólogas expressam avaliações patologizantes acerca dos demandantes e insistem em "[...] discursos ligados à perspectiva higienista, assistencialista e eugenista, sendo reproduzidos ainda os interdiscursos da família desestruturada ligados à composição familiar e à situação socioeconômica, caracterizadas como desestruturadas as famílias pobres e as que não são nucleares" (Costa; Alberto, 2017, p. 205). Em outro estudo, Vinicius Pereira e Pedrinho Guareschi (2017), concentrados nas representações sociais de psicólogos ligados a 20 Cras, sediados em 14 municípios do Rio Grande do Sul, apontam para o caráter moralista dos discursos dos profissionais entrevistados, já que designam como disfuncionais as famílias que recorrem a centros de assistência e as culpabilizam por sua condição de vulnerabilidade social.

7 Michel Foucault (2008a) entende por biopolítica um conjunto de estratégias de atuação estatal que, a partir do século XVIII, irá se imiscuir sobre o corpo, a saúde, a moradia, o espaço total da existência familiar e social, alargando a concepção de controle que, longe do restrito caráter repressivo, engloba métodos de desenvolvimento qualitativo da população.

da pobreza. É sobre a mulher, como pessoa de referência, que as políticas sociais operam, no nível do discurso, a reabilitação da cidadania social.

Marco Ceballos, em artigo acerca da política social de assistência como condição da cidadania na América Latina, declara:

> O imaginário político, que alimenta os relatos sobre o social em torno das políticas de assistência, mobiliza enunciados de 'gênero' que deixam em evidência a glorificação do sacrifício cotidiano das mães e mulheres e a valorização da família como espaço de gestão feminina e como unidade social básica (Ceballos, 2015, p. 17).

No Brasil, é sobre a sólida e tradicional fundação das diferenciações de gênero e pobreza, como campo de excelência de vetorização de padrões de gênero, que as políticas sociais se erguem imponentes. Mas cabe a pergunta do sociólogo chileno

> Que espécie de cidadania social pode-se pretender quando as políticas de assistência e, mais amplamente, o acesso da população pobre a uma política social, utilizam e reproduzem as construções tradicionais e desigualitárias de gênero predominantes na sociedade, institucionalizando-as? (Ceballos, 2015, p. 171).

Qual materialidade, portanto, é possível conferir a essa nova cidadania que se desenha? Se há concordância quanto à cidadania referir-se a um *status* social de pertencimento e, mais do que isso, a um *status* social de participação em um Estado de direito, parece necessário ver como a mulher beneficiária pertence e participa desse Estado, a considerar que, mesmo mobilizando o discurso de reconhecimento preferencial dos direitos sociais, é um caráter moral, bem mais que um caráter jurídico, o que as políticas sociais brasileiras assumem.

Essa afirmação encontra ainda maior respaldo quando se coteja a difundida distinção sócio-histórica – proposta há mais de meio século por T. H. Marshall (1967) – entre cidadania civil, política e social – e as fases

em que se desenvolveram na Europa– com o encaminhamento da cidadania no Brasil, mesmo que, para além de significativas diligências intelectuais, seja sempre problemático o decalque de categorias de análise da realidade europeia sobre os problemas de um país de capitalismo periférico. Na Inglaterra, a sequência da conquista de direitos é responsável por um indiscutível reforço nas convicções democráticas, uma vez que se alicerçam no exercício das liberdades civis – sob a garantia de funcionamento de um poder judiciário independente –, seguido pela expansão dos direitos políticos de representação, mediante atuação de partidos políticos e corpo legislativo, que, por sua vez, sanciona direitos sociais cuja efetivação se dá pelas ações do poder executivo.

No Brasil, a inversão dessa sequência pode ser examinada no contexto dos últimos 50 anos, pois foi no período da ditadura que se deu aquilo que, neste texto, se decidiu chamar de ajuste de compensação: a supressão dos direitos civis é compensada com o sancionamento dos direitos sociais. As consequências não poderiam ser mais preocupantes: primeiro, pela supervalorização do poder executivo visto como polo preferencial nas negociações das ações políticas; segundo porque a ausência de garantias civis se expressa, dentre outros exemplos, na recusa ou negação de incitar o aparelho estatal[8] na satisfação de importantes demandas, tais como aquelas de efetivação dos direitos sociais (Carvalho, 2002). A cidadania que se esboçou no Brasil teve como base direitos sociais positivados sem que se mostrasse necessária a participação

8 Ao discutirem a justiciabilidade dos direitos sociais no Brasil, Piovesan e Vieira (2006, p. 144) afirmam que "o incipiente grau de provocação do Poder Judiciário para demandas envolvendo a tutela dos direitos sociais e econômicos, revela a apropriação ainda tímida pela sociedade civil dos direitos econômicos, sociais e culturais como verdadeiros direitos legais, acionáveis e justiciáveis. [...]. No Brasil apenas 30% dos indivíduos envolvidos em disputas procuram a Justiça estatal [...], existindo uma clara relação entre índice de desenvolvimento humano e litigância, ou seja, é acentuadamente maior a utilização do Judiciário nas regiões que apresentam índices mais altos de desenvolvimento humano [...]". O quadro torna-se ainda mais alarmante quando analisada a situação nordestina pelo critério da relação entre conhecimento e exercício de direitos e o nível de escolaridade da população, já que o Nordeste é a região que apresenta o maior déficit de escolarização.

coletiva da população, dando lugar a figuras do Estado que veiculam em seus discursos a ideia de que a obrigação de prestar assistência aos desamparados deriva de um ato moral, e não de uma contrapartida fundada na satisfação de um direito.

A julgar pelo apelo moralizante suscitado pelo PBF, o que se induz é a consideração da conformação teórica de uma cidadania desnaturada, desmaterializada, nitidamente distante de uma experiência real que pressupõe a extensão do campo de exercício cidadão que robustece os vínculos entre Estado, sociedade e individuo, através de mecanismos e instituições efetivas de solidariedade social. No caso brasileiro, cujo ordenamento jurídico sustenta-se num texto constitucional que reconhece e sanciona, mediante a fixação de princípios, todos os atributos de um Estado social e democrático, parece nos faltar a experiência fática do dinamismo próprio à conquista de direitos. Na falta dessa dimensão, o enorme campo de direitos fundamentais "torna-se pura questão enunciativa e formal" (Ceballos, 2015, p. 172), mas a cidadania não se faz nem se constrói por escrito. O sistema constitucional, de inequívoca inspiração universalista que nos conforma como membros de uma comunidade mantida por laços cívicos, parece ainda não ter encontrado espaço de afirmação dentro das instituições de decisão para solucionar o desacordo entre o teor constitucional e as significativas fraturas sociais pelas quais se produzem as desigualdades socioeconômicas, étnicas e de gênero, que obstaculizam a construção de uma cidadania ativa.

Nesse panorama de ausência e desnaturação da ideia e da experiência cidadãs, radicadas na pobreza e nas desigualdades sociais, o que se tem é uma cidadania que timidamente se sustentará no campo assistencial, espólio da desregulação econômica. Para cada um dos múltiplos *status* sociais, dentro dos territórios ou campos de assistência – entendidos como extensão de um mercado moral com referencial próprio em que são trocadas formas de legitimidade e legitimação social e que constitui uma das formas de produção de subjetividade –, distribuem-se frações de uma cidadania estilhaçada, conforme as posições sociais que os sujeitos assumem. Como afirma Ceballos (2015, p. 172-177), coube à mulher pobre e beneficiária, na condição de destinatária

preferencial das ajudas assistenciais, o *status* de uma "[...] participação social inexistente, vista a partir de uma relação social com o Estado, que ocorre na interface que media a estrutura do público e o sujeito cidadão" ao qual corresponde uma cidadania de "participação social condicionada, subjetiva, casual".

Essa forma de inteligir habilita a compreensão da ajuda pública como favor[9], principalmente, considerada não só a provisoriedade da prestação do benefício, assim como a intervenção de critérios avaliativos extralegais da gestão da política. A razoabilidade desse último argumento confirma-se pelo fato de que, mesmo sendo a assistência aos desamparados um dos direitos sociais elencados constitucionalmente, não é necessariamente essa a percepção dos beneficiários da assistência, já que há uma espécie de sonegação de informação na publicidade governamental, e até mesmo nos contatos diretos com os servidores públicos ligados à assistência, do fato de que a concessão do benefício é compromisso institucional do Estado com o texto constitucional brasileiro em respeito a um direito de cidadania. Ainda com Ceballos (2015, p. 177), quando desenhada por programas de assistência social, a cidadania, a exemplo do que se experimenta no Brasil, "[...] não reflete um acordo de integração, e, sim, tecnologias de governo do social ou da pobreza [...] em contextos de retração do público e da expansão do mercado de trabalho e do mercado do social".

O tempo e os gêneros

O PBF, por seus critérios de seletividade e pelos compromissos que exige para o exercício da "boa governança"[10], confere à mulher um

9 Sobre a dicotomia direito *versus* favor, ver análises de Flávio Eiró (2017) e Luciana Jaccoud e Maria Cristina Abreu (2019), já citadas na nota 3.

10 Adotamos o entendimento de Anete Brito Leal Ivo (2016a, p. 53-54), que ensina: "[...] ao analisar-se os usos e sentidos da noção de governança observa-se que as regras de 'bom governo', ao atribuírem uma virtude antecipada às ações de governança com base nos 'valores morais' do liberalismo (como eficácia do estado e liberdade do

lugar de prevalência quando a ela destina o repasse do incremento da renda familiar. No entanto, a rede de obrigações a qual deverá se submeter tem desdobramentos que, num só tempo, estão além e aquém do combate à pobreza, tanto porque o programa não necessariamente garante a saída efetiva da condição de pobreza, nem desfaz outras situações de vulnerabilidade e desigualdades sociais, tais como as referentes a gênero, raça/etnia e geração, quanto porque se capitaliza com um discurso de empoderamento feminino por vezes questionável, já́ que não são frágeis as razões que levam à crença de que, mesmo se o benefício não fosse repassado à mulher, sobre ela recairiam as principais responsabilidades para o sucesso do programa, mediante o usufruto e consumo gratuitos dos tempos sociais femininos (Duque-Arrazola, 2006, p. 86).

A sorrateira – mesmo que razoável – estratégia do PBF induz na mulher beneficiaria a crença de ter, enfim, reconhecimento por sua competente administração doméstica, quando, em verdade, essa sempre foi uma das poucas habilidades que a sociedade e também o Estado

mercado etc.), e os resultados esperados, produzem, no universo simbólico da política, também um sentido partilhado (mesmo restrito) de coesão social formador de consensos, como analiso em Ivo (2001, p. 62). Essa produção simbólica dos dispositivos de governança envolve três estratégias. A primeira, a disseminação de orientações morais do 'dever ser' da esfera pública liberal, que induz a um disciplinamento de condutas e à pacificação das relações políticas em agendas pactuadas antecipadamente, como: a luta contra a pobreza; a responsabilidade fiscal e pública; a luta contra a corrupção; a cooperação público-privada; o pluralismo; a noção de justiça etc. A segunda considera as políticas públicas exclusivamente como técnicas traduzidas em normas, regras de conduta e expectativas; definição de códigos e regulamentações; ajustes financeiros; equilíbrio das contas públicas; redução da burocracia estatal; eficiência na alocação de recursos; transparência e controles sociais; avaliações de desempenho, treinamentos e capacitação etc. A terceira, não diretamente explicitada, atua na neutralização dos princípios de justiça redistributiva próprios do Estado de bem-estar, substituindo a garantia dos direitos sociais constitucionais por programas focalizados de luta contra a pobreza, dissociados das regulamentações do mercado de trabalho, a exemplo dos programas de inclusão produtiva ou, ainda, no enfrentamento prioritário e legítimo das desigualdades sociais e culturais com base no reconhecimento dos direitos civis e políticos das minorias, mas deixando num segundo plano a matriz redistributiva da renda, como os direitos sociais".

lhe atribuíram. Mesmo quando se alude à alta frequência das queixas dos beneficiários homens/pais sobre seu desprestígio social em razão do protagonismo das mulheres, não se está, pelo menos não necessariamente, diante de uma prova de empoderamento feminino; está, na verdade, arguindo pela desnecessidade de serem as mulheres titulares preferenciais no recebimento do benefício por executarem um trabalho que, por sua domesticidade e base afetiva, não pressupõe uma contrapartida a não ser na forma de gratidão e afeto.

Seja na ótica do Estado, seja na ótica do homem beneficiário preterido, o palco em que a mulher encena seu papel é a casa. O Estado confere prevalência às mulheres pelo mesmo motivo com o qual os homens discutem essa mesma prevalência. Para o primeiro, a priorização da mulher se deve à resignação com que naturalmente realiza as atividades de cuidado; para os homens, é por causa da resignação com que a mulher naturalmente realiza essas atividades que ela não merece ser objeto da preferência. Parece que assim se justifica o interesse da literatura especializada em apontar o quanto tal estratégia pode obstaculizar a conquista de espaços políticos por mulheres e silenciar o grave problema da subordinação feminina.

Após um rigoroso estudo de caso realizado na cidade de Londrina (PR) com mulheres beneficiárias do programa, Mariano e Carloto (2009) elencaram algumas das inúmeras responsabilidades que recaem sobre a mãe ou qualquer outra mulher que a substitua na função da "maternagem". Destacam-se as seguintes: busca e realização do registro familiar junto ao cadastro único, condição de acesso ao benefício do programa; atualização de informações cadastrais quando da alteração de endereço, de renda e de número de pessoas residindo no domicílio; controle de crianças e adolescentes em vista do atendimento das condicionalidades previstas no programa; participação em atividades e reuniões estabelecidas pelos gestores municipais, responsáveis pela execução e fiscalização do programa; além de adesão a "ações complementares" que buscam a integração com outras políticas públicas.

Sobre essas ações e programas complementares, que envolvem qualificação profissional, apoio à geração de trabalho e renda, alfabetização

e educação para jovens e adultos, cabe a ressalva de eles não constarem no rol de condicionalidades, o que demonstra algum grau de negligência na promoção do direito ao trabalho, objeto de queixas recorrentes das beneficiárias, conforme pesquisa de Suárez e Libardoni (2007). Tais obrigações têm consequências evidentes, a julgar pelos coeficientes negativos referidos à jornada e oferta de trabalho nos circuitos formais por parte das beneficiárias. Segundo De Souza e Waltenberg (2016), as chances de as mulheres conquistarem posições menos precárias estão estreitamente ligadas ao nível de escolaridade que apresentam, à idade, à condição de ser pessoa de referência familiar e à permanência de filhos em escola ou creche por mais de seis horas.

Na esfera doméstica, por sua vez, se comparadas mulheres beneficiárias e não beneficiárias, a jornada de trabalho doméstico das primeiras mostra-se superior. Quando comparados mulheres e homens beneficiários, pelo mesmo critério, a jornada feminina é sensivelmente superior: para elas, 25,28 horas semanais; para eles, 9,44. Oscilações nesses números, no entanto, podem ocorrer: no caso de terem filhos não matriculados em creche ou pré-escola, aumenta-se a carga semanal de trabalho; no revés, mulheres cujos filhos permanecem por mais de seis horas em creche ou escola têm jornada mais reduzida. São também agentes de redução de carga de trabalho feminina ter ocupação laboral e morar com a mãe (De Souza; Waltenberg, 2016). Essa última informação é especialmente importante, pois alude, ou melhor, registra claramente que os agenciamentos e negociações de tarefas no âmbito doméstico reservam-se ao campo de disponibilidade de mulheres, o que levanta o problema da transmissão geracional das desigualdades de gênero.

Além disso, ainda em referência ao estudo de Mariano e Carloto (2009) citado anteriormente, o critério dos formuladores do PBF em privilegiar a mulher como titular do benefício fundamenta-se na boa administração feminina, afinal são as mulheres e mães quem mais frequentemente renunciam a consumos privados em favor de consumos coletivos; são elas que privilegiam a melhoria das condições de vida do grupo familiar, envolvidos aí itens que vão de aquisição de alimentos e de vestuário até melhorias da estrutura física de suas moradias.

Nesse contexto, em um primeiro momento, parece não haver motivos para a proteção masculina das consequências atrozes produzidas pelo neoliberalismo, já que as mulheres, na ausência dos homens, podem assegurar sozinhas a reprodução de indivíduos socializados, reativando, explicitamente, a velha moral que impregna a suposta servidão voluntária feminina, da qual as políticas sociais fazem grande proveito. No entanto, o sucesso das investidas neoliberais também se faz claro quando examinado o outro lado da moeda do gênero, pois a redução da carga masculina não é suficiente para fazer o homem dispor, concretamente, de instrumentos efetivos de resistência às políticas liberais no âmbito do trabalho produtivo, já que uma das molas propulsoras de políticas de assistência social, a exemplo do PBF, é justamente a exposição de homens às políticas de precarização do emprego (Destremau; Georges, 2018).

A desresponsabilização do Estado com a reprodução social e a reposição da força de trabalho feminina lastreia-se na gratuidade ou custo ínfimo do usufruto e consumo do tempo de trabalho de mulheres. Juntos, a mão de obra feminina disponível – negligenciadas em sua empregabilidade – e o déficit de prestação em serviços públicos de cuidado, principalmente voltados à integração de crianças na pré-escola, agenciam, na esfera pública e política, um processo efetivo de naturalização da disponibilidade da mulher em despender tempo e trabalho para o cuidado do outro, sem lhe dispor maiores recompensas. Marcador fundamental no processo de produção e criação de valor e instituição social reguladora das relações sociais, o tempo exprime-se como uma

> [...] processualidade sexuada segundo a classe social de homens e mulheres. Para as mulheres, o tempo de trabalho doméstico da reprodução permanece estruturante, trabalhe ou não fora de casa [...] Decorre daí que as vivências e significados de tempo livre de homens e mulheres sejam diferentes e opostas (Duque-Arrazola, 2006, p. 86).

A normalidade e naturalidade com que é concebido o trabalho reprodutivo feminino como um não trabalho e, sim, um ato de doação

condescendente e voluntário, alicerçam a produção da subjetividade da mulher beneficiária cujos desdobramentos são: fruição de saberes e competências de gênero das mulheres/mães relativas às diferentes objetivações, com a reprodução cotidiana do grupo familiar e o manejo das crianças; aumento das funções e responsabilidade com a reprodução, tanto em termos de cuidados domésticos quanto à nova visão de mundo, com base na participação delas em palestras educativas.

Diante desse quadro, parece-nos coerente o alerta feminista sobre a vigilância quanto a qualidade da participação de mulheres em situação de pobreza junto a programas assistenciais. Em virtude do hoje reiterado discurso de ter o PBF, dentre outros êxitos, conferido a elas as condições de possibilidade para o exercício do tão falado empoderamento, recobrem-se, ainda mais, as sorrateiras formas de dominação de gênero, marcadas pela subalternidade e exploração, na interface das relações de serviços prestados, que "[...] configuram, real e simbolicamente, a prática cotidiana da maternagem e da reprodução social da família" (Duque-Arrazola, 2006, p. 88).

Aqui não são necessárias especulações acerca de ser esse – o empoderamento feminino – um dos propósitos da implantação do PBF em 2003. Parece mais importante verificar até que ponto os sucessos do programa, nesse campo, se conformam à histórica luta feminista pela conjuração, mesmo que paulatina, de uma sociedade declaradamente erigida sobre as desigualdades de gênero.

O discurso de empoderamento feminino e o PBF

Desde a década de 1990, organismos internacionais apontavam para a discrepância do aumento de pobres se comparadas as populações feminina e masculina, em que se via uma sobrerrepresentação feminina[11]

11 Segundo Costa e demais autores (2005), apesar de estarem relacionados, a sobrerrepresentação feminina da pobreza e a feminização da pobreza são fenômenos interrelacionados, porém distintos, já que o primeiro se refere à detecção de um aumento

que atingia a casa dos 70%, a exemplo do que expressa o Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento (1995). Mais expressamente, em 1995, mediante documento intitulado *Toward gender equalit*, o World Bank (1995), respaldado na reunião dos dados que apontavam para a feminização da pobreza – que aqui se prefere chamar de "pauperização das mulheres" –, recomendava a implantação de políticas sociais focalizadas nas mulheres, principalmente aquelas tidas como pessoas de referência em famílias unipessoais ou monoparentais, pois, mesmo que as condições de pobreza não se determinem pelo gênero, ele exerce forte influência no quadro de carência familiar (Lavinas; Nicoll, 2006).

Porém, apesar de garantida a razoabilidade desse raciocínio, os discursos públicos no Brasil (2004), a exemplo daquele expresso pela Comissão Externa de Feminização da Pobreza do Senado Federal, em 2004, parecem se precipitar no estabelecimento de relações inexoráveis entre estruturas familiares, vulnerabilidade infantil e pobreza. O problema agrava-se quando se investigam os novos arranjos familiares, como o da monoparentalidade feminina[12], em que a mulher assume, nesse diapasão, o título de responsável pela reprodução intergeracional da pobreza (Sorj; Fontes; 2008). Essa assertiva, a um só tempo estigmatizante e moralizante, já que sugere uma desconformidade preocupante ao padrão de família estruturada e completa, deriva da crença de que, nas famílias monoparentais femininas, diferente do que acontece em outras composições, as crianças se encontram sob condições mais severas de risco social. Tal crença lastreia-se no entendimento de que é inquestionável a "[...] impossibilidade de as mulheres cumprirem bem

nos níveis de pobreza entre as mulheres ou entre as famílias por elas chefiadas em um determinado momento, enquanto o segundo tem relação com as alterações ocorridas em momentos diferentes numa dada série histórica.

12 Cabe aqui a distinção feita por Sorj e Fontes (2008) entre famílias chefiadas por mulheres e famílias monoparentais femininas: as primeiras referem-se a grupos familiares nos quais, mesmo havendo presença do cônjuge/companheiro, a pessoa de referência é a mulher/mãe; nas segundas, as mulheres/mães residem sozinhas em virtude de não casamento, separação, divórcio ou viuvez.

as obrigações do chefe de família, já que se trata da transferência desse papel para alguém destituído dos atributos desejáveis ao enfrentamento da dupla condição de provedor e responsável pelo domicílio" (Macêdo, 2007, p. 164). Aqui, no entanto, prefere-se pensar a monoparentalidade feminina como um fenômeno sujeito a outros condicionantes de natureza histórica e comportamental forjados na contemporaneidade.

As justificativas teóricas que amparam a recomendação de organismos internacionais e nacionais quanto à focalização de políticas sociais em mulheres ligam-se de diferentes maneiras ao termo empoderamento e, grosso modo, dividem-se entre duas correntes. Na primeira delas, a corrente feminista, o termo deu espaço ao entrelaçamento da expressão com o poder; noutra, a corrente econômica, o termo foi apropriado pelos discursos sobre desenvolvimento, o que significou a perda de parte das conotações mais radicais ligadas ao movimento feminista, suscitando legítimas preocupações sobre uma indevida capitalização política que o uso indiscriminado do termo poderia produzir, além de reduzir as chances de um consenso sobre o que a expressão designa, seja em relação às ações que tornam o empoderamento uma realidade fática, seja em relação aos indicadores que servem à sua mensuração (Sardenberg, 2006).

Essa falta de consenso não expõe, portanto, apenas um problema de ordem teórica ou metodológica, mas de ordem política, o que acirra principalmente as distinções entre os meios e os fins do empoderamento. Para muitas instituições internacionais, como o Banco Mundial, o empoderamento das mulheres é visto como um mecanismo, instrumento ou fator de alavancagem do desenvolvimento, da democracia e da erradicação a pobreza, mas nunca é concebido como um fim em si mesmo, tal como entende a corrente feminista (Farah, 2004). Esse desacordo repercute na qualidade da dimensão que o empoderamento pode permitir. Nos discursos sobre desenvolvimento, o termo aparece como participação individual da mulher, circunscrito, portanto, ao sentido que a própria mulher confere a si, sob a forma de um "fazer coisas por si mesma", "ter êxito sem a ajuda dos outros", numa perspectiva que negligencia as imbricações entre práticas cotidianas e estruturas políticas. Oposta a essa maneira de pensar, a corrente feminista realça a formação

coletiva do fenômeno, uma vez que, conforme Magdalena de León (2001), a autoconfiança e a autoestima engendradas pelo empoderamento ganham novo sentido quando integradas aos processos de solidariedade e cooperação.

Delimitadas as fronteiras acerca dessas duas concepções de empoderamento, apontam-se, agora, na perspectiva exclusivamente feminista, quais são os consensos já estabelecidos que nos permitem avaliar o ganho de autonomia das mulheres beneficiárias do PBF. O primeiro deles refere-se ao raciocínio simples de que só se empoderam as pessoas desempoderadas; o segundo consenso defende que o empoderamento é, antes de tudo, um ato de autorreflexão, um acordo do indivíduo autônomo na construção de sua autonomia, o que limita a ação do outro, junto ao desempoderado, a tão somente facilitar o desencadeamento do processo de empoderamento; o terceiro e último consenso propugna a ideia de empoderamento como processo contínuo, sem se vislumbrar um estágio em que seja absoluto (Sardenberg, 2006).

Quanto à questão de ser o poder o elemento central da noção de empoderamento, a literatura feminista, tal como ensina Mosedale (2005), prescreve um conjunto de quatro formas distintas e complementares de concebê-lo: um *poder sobre,* designado pela relação dominação/resistência; um *poder de dentro,* correlato a um sentimento de estima própria e autoconfiança; um *poder para,* relacionado à capacidade ou competência de fazer algo sem, com isso, cruzar as fronteiras do outro; e, finalmente, um *poder com*, pressuposto de um ato de partilha na dimensão da ação coletiva.

Tomando como alvo a noção da subordinação feminina e da construção social dos gêneros, a literatura feminista delimita o campo das necessidades práticas de gênero – oriundas das ideologias de gênero e da divisão sexual do trabalho – e o campo dos interesses estratégicos de gênero – referentes à mudança da posição das mulheres no tecido social, inseparáveis, portanto, dos mecanismos de organização e mobilização das mulheres na esfera coletiva –, deixando às claras os objetivos do empoderamento, a saber: questionamento da ideologia patriarcal e transformação das estruturas, mediante problematizações acerca dos valores,

regras e padrões instituídos que reforçam e perenizam as desigualdades e discriminação de gênero (Ceballos, 2015; Sardenberg, 2006).

Na perspectiva do PBF, como se operam esses elementos numa análise circunscrita ao universo feminino? Aquilo que será exposto agora em nada macula as bases justificadoras do programa, pensado originalmente como política de materialização do princípio de soberania alimentar. As análises empreendidas neste texto voltam-se, exclusivamente, ao discurso reiterado em que se associa tal programa de transferência de renda ao empoderamento feminino.

Em primeiro lugar, mesmo que no PBF não haja nada que prescreva o objetivo de reduzir a pobreza em associação à diminuição das desigualdades de gênero, uma vez que o seu propósito é tão somente garantir a melhoria do bem-estar da família em geral, defende-se aqui a existência de uma correlação das duas correntes teóricas – a economista e a feminista. A primeira, amplamente difundida, pela funcionalidade da mulher como corresponsável e potencializadora das políticas de combate à pobreza, em virtude dos papéis que assume em casa e na família; a segunda, pela defesa do repasse do benefício como degrau para a conquista de alguma margem de autonomia; ambas em absoluta sincronia com o que preconizam os organismos financeiros internacionais.

Quanto aos outros critérios que permitem mensurar o ganho de autonomia feminina do PBF, se houve um ganho, parece ser ele de uma fragilidade gritante, pois o repasse no benefício preferencialmente às mulheres satisfaz apenas uma das precondições do encaminhamento do processo de empoderar-se: a possibilidade de, no campo econômico, fazer escolhas sobre as destinações de uso da renda, renda essa que, como dito antes, as mulheres, de forma exemplar, destinam a consumos coletivos. Ao estabelecer essa preferência, o PBF apenas tangencia o grave problema das relações desiguais de gênero em ambiente doméstico, pois o subsídio não assume a forma de contrapartida pecuniária por reconhecimento de uma atividade de trabalho, mas um suporte necessário para garantia de direito elementar de acesso ao alimento. Sendo assim, essa priorização pode, ao mesmo tempo, signi-

ficar uma conquista, por garantir a alocação livre dos recursos, e uma retradicionalização consentida, já que pacifica a imagem da mulher como mãe e dona de casa, em reforço às necessidades ou interesses práticos de gênero, resultantes da fática situação feminina no campo da divisão sexual do trabalho.

Junto às várias configurações de poder no processo de empoderamento, pode-se defender que as mulheres beneficiárias do PBF alcançam-no, mesmo que com reservas, em todas as dimensões, exceto a última, em virtude de nela se exigir uma dimensão coletiva da ação política de empoderar-se, voltada aos interesses estratégicos de gênero[13], que são: analisar o problema da subordinação feminina e prescrever formas possíveis de sua superação. Perante as outras três práticas, considera-se um aumento na capacidade de resistência feminina por ganho de autoconfiança, tanto mediante negociações familiares para o estabelecimento de comportamentos domésticos mais produtivos junto aos maridos, companheiros e coabitantes, desfazendo ou desestabilizando estruturas hierárquicas pretéritas, quanto pela possibilidade de dissolução de uniões abusivas.

Os maiores pontos de entrave para o futuro da cidadania das mulheres beneficiárias referem-se aos espaços em que a autonomia se apresenta; ao reforço do papel social tradicionalmente conferido às mulheres; e às alterações provocadas no âmbito do trabalho e da renda. Na perspectiva das próprias beneficiárias, tais hipóteses se confirmam. Em pesquisa realizada por Suárez e Libardoni (2007), consultadas mulheres cadastradas no programa, as consequências positivas desse processo seriam: alteração da hierarquia familiar decisória em virtude de ser a mulher titular do benefício, que cabe o cálculo racional das prioridades a serem satisfeitas, mesmo que limitadas à esfera doméstica; e a facilitação do crédito nas transações com comerciantes locais – o que estaria muito mais relacionado com a regulari-

13 Para maiores aprofundamentos acerca das sutis diferenças teóricas no campo do planejamento de políticas públicas que, deliberadamente ou não, incorporam a categoria "gênero", ver Molyneux (1985), Moser (1989) e Young (1993).

dade do recebimento da renda do que com o próprio *status* social da mulher –, responsável por estender a rede de participação feminina no espaço público e nas trocas privadas.

Negativamente, ainda com resultado da pesquisa referida acima, na percepção das mulheres consultadas, aparecem os seguintes aspectos: realização das atividades domésticas sem auxílio do cônjuge; relevância feminina restrita à competência nas atividades de cuidado; a falta de estímulo à inserção no mercado de trabalho; a redução das cenas de lazer ao descanso, visita à parentela e ida à igreja; e, por fim, a fragilidade das relações com outros espaços de integração social, tais como sindicatos e organizações sociais.

Esses aspectos parecem comprovar as incapacidades do programa, principalmente quando articuladas com as bases teóricas da redistribuição e de reconhecimento das diferenças que se polarizam no entendimento acerca da conformação da justiça social. Se, por um lado, é possível afirmar que o PBF satisfaz os objetivos postos por tais correntes teóricas, já que o que a política produz, efetivamente, contempla a alocação mais justa de recursos públicos, disponibilizando-os às mulheres, como sujeitos preferenciais – e reconhecidos – no enfrentamento da pobreza, de outro, observada a maneira com que os formuladores do programa se apoiam sobre a mulher, o PBF não é suficiente para desestabilizar ou romper com os padrões responsáveis por conferir à mulher uma identidade determinada, muito menos conceber para elas, num mundo economicamente colapsado, quaisquer outras condições de interação social que ultrapassem a reduzida rede de solidariedade social que o desemprego e a pobreza desenham.

No lugar de desinstitucionalizar os padrões de valoração social, que distinguem homens e mulheres, o PBF os decalca e reforça. Antes de conhecidos os dados, seria natural imaginar tratar-se de uma indisposição puramente teórica da literatura feminista perante o desenho dessa política. Seria possível pensar que, apesar do grande esforço intelectual que especialistas, principalmente mulheres, empreendem nas análises do programa, se estivesse diante da expressão inequívoca de um grupo que, afastado da realidade objetiva das mulheres benefi-

ciárias, colocasse-se apenas, vaidosa e pretensiosamente, na condição de representantes da consciência coletiva de mulheres que, em suas vidas cotidianas, dela não podem usufruir. Raso seria o nosso realismo se assim pensássemos[14]. Dessas mulheres beneficiárias, não obtivemos qualquer licença para falar em seu nome, o que também não foi necessário, pois, quando inquiridas, elas mesmas provaram que, quando o assunto é desigual participação social, desigual quinhão de respeito social, desiguais oportunidades, todas, ricas ou pobres, de qualquer idade, qualquer credo ou etnia, temos as mesmas queixas, recebemos todas o mesmo julgamento. Para muito além da esfera doméstica, é na praça pública, na condição política da cidadania, discutindo e ultrapassando os aspectos sociais que insistem em defender nossa dependência, que estamos do mesmo lado.

Considerações finais

Em quase duas décadas, assistiu-se no Brasil à execução do maior programa de transferência de renda da América Latina, que tornou menos árida a vida de milhões de brasileiros. Sabem todos da repercussão que essa indiscutível vitória significou aos olhos do mundo e, para as pessoas de bom senso, é inevitável a comemoração pelo êxito do PBF. No entanto, essa ação estatal tem inúmeras nuanças que não podem, nem devem, ser negligenciadas. Entre elas, destaca-se o aporte moral que serve de subsídio para todas as fases de efetivação do programa, desde a sua concepção até os resultados que produz. Explica-se o PBF na perspectiva dos valores morais que veicula, mediante normas e padrões instituídos concernentes ao julgamento do "bom" pobre e da "boa" mãe, cujo merecimento da assistência social é resultante de um compromisso assumido frente ao Estado, compromisso esse lastreado

14 Considerando-se o momento final da análise, o uso da primeira pessoa do plural conforma-se a uma posição de quem aqui fala sobre essa condição também dela participa.

na noção de responsabilidade partilhada, princípio de regulação da ação social pública.

Concebido, principalmente, como meio de promoção da segurança alimentar, o PBF apresenta objetivos que se endereçam a um "fazer viver", a uma atividade de condução e correção moral das condutas daqueles que receberão o benefício sob a forma de renda. É pelo ato de consentir, perante o Estado, quanto às exigências que o PBF institui, que se garante a qualificação do indivíduo em situação de pobreza à oferta do benefício; pela lógica do mérito e da recompensa, a responsabilização individual desobstrui, sutilmente, o controle sobre os indivíduos.

A julgar pelo conjunto de condicionalidades estabelecidas pelo programa, é sobre a mulher que repousam as expectativas de parcerias na partilha do cuidado público e familiar; é ela a responsável por metamorfosear o controle do Estado sobre a família em controle feminino sobre a família. Os custos de tal operação são altos e se equalizam em uma relação de contiguidade em que se amalgamam a imagem da mulher e a imagem beneplácita de mãe. Por outro lado, na perspectiva do ente estatal, alicerçado na reprodução social e garantindo o usufruto gratuito do tempo e do trabalho femininos, o PBF assume a forma de uma ação demarcada pelo maternalismo público, que muito pouco contempla as reivindicações de igualdade de gênero. Se o PBF prescreve um exercício compulsório de direitos de cidadania, mediante as condicionalidades, ao mesmo tempo em que institucionaliza tradicionais desigualdades de gênero e não expande o campo de participação social da mulher, a cidadania que a elas cabe não passa de um esboço de acordo de integração social. Muito mais que um acontecimento político promotor de fato sociológico, o PBF, obra aberta que é, já que é passível de outras regulamentações, pode não só alterar os aspectos conjunturais em direção a uma sociedade menos colapsada, mas construir novas e mais justas estruturas em estreito acordo com as lutas próprias do presente.

Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Relatório de Comissão Externa de Feminização da pobreza*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 30 jun. 2004. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/51307-relatorio-da-comissao-externa-da-feminizacao-da-pobreza/. Acesso em: 10 jan. 2015.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*: o longo caminho. 3. ed. Rio de janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CEBALLOS, Marco. ¿Ciudadanía o ayuda social? Del diseño de la política pública a la experiencia de las mujeres beneficiarias asistenciales en Chile. *Caderno CRH*, Salvador, v. 28, n. 73, p. 165-180, 2015. DOI: https://doi.org/10.1590/S0103-49792015000100011. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ccrh/a/3DbPBFcPMYtC4bGwMG4mXDy/?lang=es. Acesso em: 10 nov. 2016.

COSTA, Joana Simões *et al*. A face feminina da pobreza: sobre-representação e feminização da pobreza no Brasil. *Texto para discussão*, Brasília, DF, n. 1137, p. 1-51, nov. 2005. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1649?locale=pt_BR. Acesso em: 10 dez. 2016.

COSTA, Rafaela Rocha da; ALBERTO, Maria de Fatima Pereira. Discursos sobre família e a formação para o trabalho social no Centro de Referência da Assistência Social. *Pesquisas e práticas psicossociais*, São João del-Rei, v. 12, n. 1, p. 193-208, abr. 2017. Disponível em http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-89082017000100014&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 17 jan. 2022.

CUNHA, Ana Cláudia Gusmão; IVO, Anete Brito Leal. La moralización de la pobreza: componentes normativos del Programa Bolsa Familia, Brasil. *In*: CIMADAMORE, Alberto; IVO, Anete Brito Leal; MIDAGLIA, Carmen; BARRENTES, Alexandra (coord.). *Estados de bienestar, derechos e ingresos básicos en America Latina*. Ciudad de México: Siglo XXI, 2019. (La custión social). p. 275-298.

DE SOUZA, Luana Passos; WALTENBERG, Fábio Domingues. Bolsa Família e assimetrias de gênero: reforço ou mitigação? *Revista Brasileira*

de Estudos de População, Rio de Janeiro, v. 33, n. 3, p. 517-539, dez. 2016. DOI: https://doi.org/10.20947/S0102-30982016c0004. Disponível em: https://rebep.emnuvens.com.br/revista/issue/view/63/pdf_681517-539. Acesso em: 10 jan. 2017.

DESTREMAU, Blandine; GEORGES, Isabel. Introduction: Gouverner les pauvres en Amérique Latine: gérer les femmes par l'assistance. *In*: DESTREMAU, Blandine; GEORGES, Isabel. *Le care, nouvelle morale du capitalisme*: assistance et police des familles en AmériqueLatine. Bruxelas: Peter Lang, 2018. (Action Publique, v. 15). p. 15-54.

DUQUE-ARRAZOLA, Laura Susana. Política de Assistência Social e os tempos sociais femininos: um caso brasileiro. *Nómadas*, Bogotá, n. 24, p. 80-90, abr. 2006. Disponível em: https://www.redalyc.org/pdf/1051/105116598008.pdf. Acesso em: 10 ago. 2016.

EIRÓ, Flávio. O programa Bolsa Família e os pobres "não merecedores": poder discricionário e os limites da consolidação de direitos sociais. *Boletim de Análise Político-institucional*, Brasília, DF, n. 13, p. 65-70. out. 2017. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8124/1/BAPI_n13_Programa.pdf. Acesso em: 10 nov. 2020.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 47-71, jan.-abr. 2004. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2004000100004. Acesso em: 10 ago. 2016.

FASSIN, Didier; EIDELIMAN, Jean-Sébastien. *Économies morales contemporaines*. Paris: La Découverte, 2012. Disponível em: https://journals.openedition.org/teth/264. Acesso em: 10 dez. 2016.

FOUCAULT, Michel. *Nascimento da biopolítica*. Tradução: Eduardo Brandão. Revisão de tradução: Claudia Berliner. São Paulo: Editora Martins, 2008a.

FOUCAULT, Michel. *Segurança, território e população*. Tradução: Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008b. (Tópicos).

IVO, Anete Brito Leal. A noção de governança: um novo regime de ação para o desenvolvimento sustentável e a produção das ciências sociais.

In: IVO, Anete Brito Leal (org.). *A reinvenção do desenvolvimento*: agências multilaterais e produção sociológica. Salvador: Edufba, 2016a. *E-book*. p. 37-104. DOI: https://doi.org/10.7476/9788523218577. Disponível em: https://books.scielo.org/id/fhr95. Acesso em: 10 nov. 2020.

IVO, Anete Brito Leal. El Programa Bolsa Família: el paradigma 'maximin' de justiça social. *In*: BARBA, Carlos; VALENCIA, Enrique (coord.). *La Reforma Social en América Latina en la Encrucijada*: transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social. Buenos aires: CLACSO, 2016b. p. 179-216.

JACCOUD, Luciana; ABREU, Maria Cristina. Entre o direito e a culpabilização das famílias: o que pensam os trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) sobre as ofertas e os beneficiários. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. *Implementando desigualdades*: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. p. 485-504. Disponível em: https://www.sigas.pe.gov.br/files/03122021013618-jaccoud.e.abreu.entre.o.direito.e.a.culpabilizacao.das.familias.pdf. Acesso em: 10 nov. 2020.

KLEIN, Carin. A produção da maternidade no Programa Bolsa Escola. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 13, n. 1, p. 31-52, jan.-abr. 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ref/a/VrwhRQPXH3cPktzLTkMyFZK/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 10 nov. 2020.

LAVINAS, Lena; NICOLL, Marcelo. Pobreza, transferência de renda e desigualdades de gênero: conexões diversas. *Parcerias Estratégicas*, Brasília, DF, v. 11, n. 22, p. 39-75, 2006. Edição Especial. Disponível em: https://seer.cgee.org.br/parcerias_estrategicas/article/view/280. Acesso em: 10 abr. 2015.

LEÓN, Magdalena de. El empoderamiento de las mujeres: Encuentro del primer y tercer mundos en los estudios de género. *La Ventana*, [*s. l.*], v. 2, n. 13, p. 94-106, 2001. Disponível em: http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/laventan. Acesso em: 10 dez. 2016.

MACÊDO, Márcia dos Santos. Gênero, família e chefia feminina: algumas questões pra pensar. *In*: BORGES, Ângela; CASTRO, Mary Garcia (org.).

Família, gênero e gerações: desafios para as políticas sociais. São Paulo: Paulinas Mulheres, 2007. (Família na sociedade contemporânea). p. 135-177.

MARIANO, Silvana Aparecida; CARLOTO, Cássia Maria. Gênero e combate à pobreza: Programa Bolsa Família. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 17, n. 3, p. 901-908, set.-dez. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ref/v17n3/v17n3a18. Acesso em: 10 abr. 2015.

MARINS, Mani Tebet. Repertórios morais e estratégias individuais de beneficiários e cadastradores do Bolsa Família. *Sociologia & Antropologia*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 543-562, out. 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sant/a/tFCJLDr6ZZnpcJdcg9QCmFM/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 10 nov. 2020.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MIOTO, Regina Célia Tamaso. Política social e trabalho familiar: questões emergentes no debate contemporâneo. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 124, p. 699-720, out./dez. 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sssoc/a/hZRJktHwkCWGdSN7TF9NVhR/?lang=pt. Acesso em: 20 out. 2016.

MOLYNEUX, Maxine. Mobilization without emancipation? Women's interests, state and revolution in Nicaragua. *Feminist Studies*, New York, v. 11, n. 2, p. 227-254, 1985.

MOSEDALE, Sarah. Policy arena. Assessing women's empowerment: towards a conceptual framework. *Journal of International Development*, [*s. l.*], v. 17, n. 2, p. 243-257, Feb.-Mar. 2005. DOI: https://doi.org/10.1002/jid.1212. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/jid.1212. Acesso em: 10 dez. 2016.

MOSER, Caroline O. N. Gender planning in the third world: meeting practical and strategic gender needs. *World Development*, Great Britain, v. 17, n. 11, p. 1799-1825, Nov. 1989. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0305750X89902015. Acesso em: 10 nov. 2016.

PEREIRA, Vinicius Tonollier; GUARESCHI, Pedrinho A. A psicologia no CRAS: um estudo de representações sociais. *Revista Psicologia e Sociedade*, Recife, v. 29, 2017. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/1807-0310/2017v29119584.

Disponível em: https://www.scielo.br/j/psoc/a/ZWX4CjJb8nTTbQNF9XT8YMm/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 10 nov. 2020.

PIOVESAN, Flavia; VIEIRA, Renato Stanziola. Justiciabilidade dos direitos sociais e econômicos no Brasil: desafios e perspectivas. *Revista Iberoamericana de Filosofia, política y humanidades*, Araucária, n. 15, p. 128-146, abr. 2006. Disponível em: https://www.redalyc.org/pdf/282/28281509.pdf. Acesso em: 10 nov. 2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Human Development Report 1995*. New York: Oxford University Press, 1995. Disponível em: http://www.hdr.undp.org. Acesso em: 10 maio 2015.

SARDENBERG, Cecília Maria Bacellar. Conceituando "empoderamento" na perspectiva feminista. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: TRILHAS DO EMPODERAMENTO DE MULHERES – PROJETO TEMPO, 1., 2006, Salvador. *Anais* [...]. Salvador: UFBA, 2006. p. 1-12. Transcrição revisada da comunicação oral apresentada no evento. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/handle/ri/6848. Acesso em: 10 dez. 2016.

SORJ, Bila; FONTES, Adriana. Famílias monoparentais femininas, pobreza e bem-estar das crianças: comparações regionais. *In*: COSTA, Albertina de Oliveira *et al.* (org.). *Mercado de Trabalho e Gênero*: comparações internacionais. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2008. p. 187-206.

SUÁREZ, Mireya; LIBARDONI, Marlene. O impacto do Programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na condição social das mulheres. *In*: VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUSA, Rômulo (org.). *Avaliação de políticas e programas do MDS*: resultados: volume 2 - Bolsa Família e assistência social. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2007. (Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados, v. 2). p. 119-162.

WORLD BANK. *Toward Gender Equality*: the Role of Public Policy: an Overview. Washington D.C.: The Word Bank, 1995. Disponível em: https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/443031468764979471/toward-gender-equality-the-role-of-public-policy-an-overview. Acesso em: 20 maio 2015.

YOUNG, Kate. *Planning development with Women*: making a world of difference. London: Macmillan, 1993.

PARTE 3

TERRITÓRIOS, MERCADO E DEMOCRACIAS

CAPÍTULO 8

A regra dá exceção e a regra da exceção: os arranjos entre o público e o privado na produção das cidades brasileiras[1]

Any Brito Leal Ivo

Uma questão primordial posta nas pesquisas do meu doutorado, há uma década, foi entender como se esboçavam os arranjos político-participativos no processo de candidatura e preparação das cidades-sedes para a Copa

1 Este capitulo retoma as análises da minha tese de doutorado, *Para além dos jogos de futebol – a reestruturação das cidades para a Copa de 2014 e a marca Brasil* (2013), defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia (UFBA), sob a orientação de Odete Dourado Silva, e vai além, pelos resultados de uma experiência e diálogos em redes latino-americanas de pesquisas urbanas, tendo mantido uma viva interlocução com Anete Brito Leal Ivo, do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFBA, na temática relativa à crítica à noção de "governança urbana".

do Mundo de 2014, no Brasil. Considerava-se esse evento como um fator estratégico de construção ideológica e simbólica da marca Brasil, entendida como uma identidade nacional que gerava uma imagem de sucesso e orgulho cívico. Sob a ótica do local na economia globalizada, a preocupação era analisar como se dava a produção do espaço construído das cidades e seus modelos gestores para receber o megaevento de futebol, que acabaram por transmutar-se em estratégias mais amplas entre mercado e política, mediadas pela dimensão simbólica de construção de "marca-nação".

Ou seja, na contramão da ênfase dada ao local nos escritos sobre gestão urbana dos anos 1990 – *marketing* urbano, planejamento estratégico, empreendedorismo urbano etc. –, interessava saber qual o novo papel que a instância federativa ocupava no que diz respeito aos projetos de cidade. E, num outro sentido, buscava entender ainda em que medida a produção das cidades constituía a dimensão simbólica e ideológica para a construção da marca Brasil. Este texto resgata, portanto, essas questões postas anteriormente na tese e avança retomando avaliações e outras problemáticas desenvolvidas no acompanhamento do processo de preparação das cidades-sede para a Copa de 2014.

Com o lastro temporal de mais de dez anos, agora é possível rearticular e revisitar informações e dados da época que, somados ao acesso a documentos blindados como sigilosos, naquele momento, possibilitam reafirmar que a Copa de 2014 é um evento emblemático das mudanças significativas do modelo de governança "clássico", constituindo em momento facilitador à reconversão da *respublica* – coisa do povo, coisa pública – em dispositivo privado e de mercado. Ou seja, passa de uma ferramenta orientada para o interesse de todos e para a coisa pública para um dispositivo coorporativo privado. Nesse processo, observa-se a perenidade de instrumentos "excepcionais" criados para viabilização de obras para os megaeventos e os constrangimentos que esses modelos impõem ao direito à cidade para todos.

Classicamente, considera-se a governança urbana como um processo interativo e dinâmico da malha de instituições e agentes que asseguram a tomada de decisões coletivas no âmbito das políticas urbanas.

Essa noção se refere originalmente à construção de processos de legitimidade e de responsabilidade assumidos pelas estruturas públicas, com base num modelo de cooperação entre atores públicos e privados e na responsabilidade – a *accountability* – que invoca a transparência e o controle social pela via da participação da cidadania nas decisões e na implantação de políticas urbanas (Boschi, 1999; Ivo, 1997, 2000, 2001).

Na contramão da governança "clássica", evidenciou-se naquele momento de preparação de cidades para sediar jogos da Copa do Mundo, no Brasil, algumas dimensões decisivas, entendo, para compreensão de dispositivos gestores urbanos contemporâneos que configuraram uma "nova governança urbana": a) a participação efetiva da instância federativa nas coisas urbanas locais; b) o fortalecimento do Estado como agente promotor das grandes obras urbanas, em contraposição à retórica pública da participação de capital privado, num modelo de parceria público-privado; c) a criação de instrumentos de excepcionalidade, muitas vezes personalíssimos – se fosse possível usar tal classificação à *respublica* –, vez que constituía um campo operacional da máquina estatal apartado do arcabouço legal em vigência, uma anomalia jurídico-administrativa em um Estado democrático de direito, que atendia apenas à necessária "formalidade normativa"; d) a "carta-branca" do poder público em favor da iniciativa privada, em contexto de "crise", com esgarçamento e estreitamento de esferas participativas históricas, que, somada ao sigilo de documentos, dificultou enormemente a atuação da sociedade civil organizada no monitoramento das coisas públicas.

Na esteira desse modelo, o Brasil se apresentou ao mundo com uma intensa agenda de eventos mundiais. Desde 2007 até a Copa de 2014, os brasileiros receberam oito megaeventos por iniciativa do seu governo. Sobre a Copa 2014, o presidente Lula declarou, em 2007: "[...] estamos assumindo a responsabilidade como nação de provar ao mundo que temos uma economia crescente e estável" (Lula quer [...], 2007). Esses eventos se tornam, no plano conceitual e da retórica, oportunidades diferenciadas para implementação de projetos de maior impacto por sua capacidade de catalisar forças diversas – políticas e econômicas – e mobilizar atores múltiplos – construção simbólica.

Como se esboçaram os arranjos político-participativos no processo de candidatura e preparação da cidade de Salvador como sede para a Copa de 2014, no Brasil? Em que medida esse evento criou uma nova governança urbana? E, por fim, o que há de "inovação" que nos permite reconhecer esse momento como de inflexão às coisas da gestão urbana, num contexto de vigência democrática? São essas as questões centrais que este texto enfrentará.

Para tanto, o texto apresenta, inicialmente, um breve sumário das alterações no modelo gestor da copa; analisa, em seguida, como ferramentas operacionais e legais criadas para a copa se tornam perenes e alteram significativamente as condições da gestão urbana em favor de elites corporativas econômicas, alterando o papel e funções do Estado e seus compromissos – o Carnaval em Salvador e as formas de contratação do Bus Rapid Transit (BRT) de Salvador também exemplificam como essa nova ordem "transitória" da excepcionalidade se constituem em operação perene.

A regra dá exceção: o arcabouço de excepcionalidade para a Copa de 2014

A Copa de 2014 representa um momento de inflexão no que tange ao padrão de horizontalidade da governança urbana na medida em que, no lastro de inovações nos arranjos entre o público e o privado, inaugura novas práxis, com novos valores e obrigações (Ivo, 2013, 2015a), subordinadas prioritariamente a interesses de grandes corporações internacionais e nacionais, atreladas a um novo padrão de planejamento estratégico, protagonizado, naquele momento, pelo Estado nacional, o qual, num contexto de crise econômica e de urgência imposta pela realização do megaevento, foi assumido como uma nova via de desenvolvimento urbano implementado no âmbito nacional.

Vale ponderar que, ao longo dessa uma década, o protagonismo decisório direto da instância federativa nas coisas locais foi mais opaco, mas não deixou de existir: considerando que o ente federativo responde

por expressivas cifras para as obras de infraestrutura urbana locais e que a autonomia financeira dos entes estadual e municipal é parca, na grande maioria do território nacional, há de se reconhecer a influência federal nas coisas locais.

Destaca-se ainda como essa "nova governança urbana" se relaciona diretamente ao "capitalismo de desastre" ou, melhor dizendo, como as conjunturas de excepcionalidade oferecem "o pretexto necessário para invalidar os desejos expressos pelos eleitores e entregar o país nas mãos dos 'tecnocratas'", que por fim, tratam "de privatizar os governos" (Klein, 2008, p. 22). Sob variada ameaça externa e ou interna – guerras, acidentes, crises econômicas, desemprego, desastres ambientais, inimigos etc. – a população, posta em choque coletivo, abdica de coisas e direitos em favor de alguma segurança frente ao "perigo". No caso da copa, a "urgência dos prazos" foi objeto de pressão internacional e constrangimentos locais, no sentido de prevalecer decisões sem maiores espaços e tempos para regulações urbanas partilhadas. Em 2012, o então secretário da Federação Internacional de Futebol (Fifa) declarou que o Brasil precisava de um "pontapé na bunda" para a Copa de 2014 acontecer (Fifa, 2012). Alimentou também essa retórica as ameaças, a crise econômica de 2008 e a insegurança quanto os rumos econômicos nacionais, que indicavam e justificavam a agenda de megaeventos como oportunidades estratégicas à captação de investimentos econômicos e de infraestrutura urbana, à alavancagem de novos negócios e também oportunidades de criação de postos de trabalho.

> Na medida em que a Copa do Mundo de 2014 passa ao convencimento geral como uma alternativa real de desenvolvimento nacional frente à crise econômica mundial, os prazos acordados internacionalmente caracterizam a urgência e justificam, por consequência, a excepcionalidade das obras de preparação das cidades para esse megaevento (Ivo, 2015a, p. 220).

Seguindo o "capitalismo de desastre", na conjuntura da Copa de 2014, a propaganda do governo municipal da capital baiana apresentou

Salvador como a cidade-sede da copa e a cidade-sede do trabalho. A articulação das palavras "festa" e "trabalho" ou "alegria" e "esforço" e a afirmação "o time está em casa e aqui suamos a camisa, mesmo", contribuíram para o entendimento da copa como um evento estratégico de desenvolvimento econômico local, uma "oportunidade de todos", unindo supostamente interesses dos trabalhadores com os agentes econômicos transformadores, implicados no empreendedorismo local. Ou seja, a copa foi apresentada como uma oportunidade de reversão dos números de desemprego local, contribuindo, portanto, para afirmar a ideia de crise estrutural do mercado de trabalho local na construção de um lastro de insegurança e a possibilidade desses empreendimentos servirem de via para o enfrentamento dessa crise do emprego.

Assim, o capitalismo se sustenta numa sucessão de "crises" locais e ou globais, na "normalidade da exceção", que "[...] não é uma situação de crise claramente contraposta a uma situação de normalidade" (Santos, 2020, p. 4). De fato, desde os anos 1980, o estado permanente de crise se apresenta como argumento legitimador de concentração de riquezas e continuação das catástrofes ecológicas, e a ideia de perenidade da crise impede o levantamento das suas reais causas. Nessa conjuntura, os princípios e valores de mercado aplicados na gestão da *respublica* passam a operar segundo o que Harvey (2009) denomina "incorporação reguladora"[2], transformando as cidades em "oficinas da produção capitalista" (Harvey, 2005, p. 52).

As cidades, visando atrair investimentos e "desfilar" nos televisores do mundo, disputaram os lugares nesse projeto. Para o governo brasileiro (Copa, 2010)[3], a copa deveria agregar 183 bilhões de reais ao Produto Interno Bruto (PIB), entre 2010 e 2019. A expectativa de ganhos diretos foi de 9,1 bilhões, com os gastos dos 3,7 milhões de turistas – estrangeiros e brasileiros – esperados entre junho e julho de 2014.

2 Dispositivos facilitadores à transferência de recursos públicos para setores privados.

3 Ver em: http://www.copa2014.gov.br/pt-br/sobre-a-copa/grandes-numeros.

Na contramão de um triunfalismo desse modelo de negócios, outros grandes números caracterizaram a copa, no Brasil, especialmente para as classes populares[4], diretamente afetadas pelas intervenções urbanas. Aproximadamente 170 mil pessoas sofreram com as obras da copa no Brasil, foram as estimativas na época. Desapropriações, espoliação urbana, segregação espacial, higienização e expulsão de população empobrecida também marcaram a preparação das cidades para os jogos do grande mundial, revelando o lado perverso dessas grandes obras. Com isso o direito de morar foi afetado direta e indiretamente pelos megaeventos – relocações de recursos para atender às demandas orçamentárias desses festejos, mais o uso de programas habitacionais para abrigar os destituídos de habitação pelos projetos da copa são algumas circunstâncias que impactaram diretamente na política habitacional (Brasil, 2012; Dhesca, 2011; Rolnik, 2008).

A Associação Brasileira de Infraestrutura e Indústria de Base (ABDID) e o Ministério dos Esportes (Mesp) assinaram o termo de cooperação técnica para elaboração de estudo de viabilidade técnica para escolha das cidades-sedes, sem ônus para o Estado – os 8,1 milhões de reais desse serviço foram custeados por empresas dessa mesma instituição. Essas mesmas empresas compuseram o Grupo de Trabalho (GT) da Copa de 2014 e algumas das empresas patrocinadoras desse estudo foram responsáveis por obras e serviços para o megaevento, evidenciando que "[...] mais do que um evento esportivo, a Copa do Mundo é um evento econômico" (Turolla, 2009, p. 12).

Possivelmente, com o objetivo de indicação de cidades-sedes, os números dos investimentos reais gastos e as estimativas de retorno não apresentam precisão e confiabilidade, por exemplo, em 2009, o Sindicato da Arquitetura e da Engenharia (Sinaenco) avaliou as obras da copa nas 12 cidades em 59,8 bilhões, enquanto a ABDID, nessa mesma data, indica o valor de 19 bilhões para as mesmas obras,

4 Consideramos aqui classes populares aquelas que mobilizam recursos para assegurar as condições mínimas de vida em níveis de renda baixos.

e o Senado orça esse mesmo conjunto de serviços em 54 bilhões. Em 2010, a matriz de responsabilidade apresenta 26 bilhões de reais e o site oficial Grandes Números indica 33 bilhões para o mesmo escopo de obras em infraestrutura e estádios. Algumas obras foram retiradas do conjunto de obras orçadas, como a segunda linha do metrô, em Salvador e em Fortaleza, previstas como obras da copa desde 2007 e reintroduzidas depois da escolha das 12 cidades que sediaram jogos da Copa de 2014.

Assim, os números tornam-se artifícios abstratos moldados para construção de consensos: gastos, investimentos, ganhos, demandas, fluxos, entre outros objetos quantificáveis são usados e manipulados na construção de um consenso favorável ao empreendimento, nesse caso, as obras para a Copa de 2014. Esse estratagema, somado a restrição de acesso a documentos oficiais, como contratos, estudos, projetos, entre outros, ressalta a importância de uso de instrumentos de controle democrático.

> A oscilação de números e cifras caracteriza estrutura instável, de oscilação e variações constantes, marcada pela imprecisão e pela pouca informação oficial, óbices à avaliação segura e ao controle da sociedade civil sobre a ideia de 'oportunidade' e de 'legado'. Por outro lado, favorece perdas para o patrimônio público (Ivo, 2015b, p. 183).

O valor originalmente orçado para os estádios foi de 2,1 bilhões (2009) e em 2011 estavam previstos 7 bilhões, sendo 97% de recursos públicos. As arenas passaram a ser exploradas como espaço multishow pela iniciativa privada depois do megaevento de futebol. A "nova Arena Fonte Nova" em Salvador passou a ser gerida pelo grupo Odebrecht por 35 anos e a Arena Pernambuco por 33 anos, por esse mesmo grupo. A inelegibilidade dos números e restrições aos documentos compôs as narrativas legitimadoras da operacionalização desses eventos e justificam a ampliação de ganhos privados em desfavor dos interesses coletivos.

Interessante ainda ressaltar que a Copa de 2014 permitiu que, dado o contexto de "urgência" desse megaevento, as contratações das

grandes obras ocorressem via Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) – contratação integrada criada, originalmente, para as obras dos megaeventos, mas que, gradativamente, englobou outros objetos[5] –, que possibilita a contratação de projeto – solução técnica – e obra num mesmo contrato, colocando praticamente em suspenso a Lei de Licitação (Brasil, 1993), que dava maior controle para as contratações públicas. Essa nova espécie de contratação, mais o sigilo dado às decisões da copa, criam lastro desfavorável às instituições, atores e instrumentos reguladores dos gastos estatais no sentido de atuarem efetivamente em prol da coisa pública.

Como registrado em meu artigo anterior (Ivo, 2015b), Salvador se apresenta como candidata à sede de jogos da Copa de 2014 ao assinar o Acordo Cidade-Sede, no ano de 2008. Esse documento estabelece os direitos e deveres entre as partes – a saber, Prefeitura Municipal de Salvador e a Fifa. Caso escolhida, não há a possibilidade de desistência de Salvador para a realização dos jogos da copa, mas, em contrapartida, a Fifa poderia alterar livremente o escopo desse acordo. Além de custear todos os gastos operacionais do escritório dessa empresa em Salvador, destacam-se algumas condições especiais assumidas pela municipalidade pela natureza impositiva sobre o uso e a vida dos moradores nas cidades no período da copa, dentre as quais: aprovar normas e regulamentos municipais em atendimento às garantias de segurança para o evento e para a Fifa; fechamento de acessos e gerenciamento de trânsito subordinados às exigências dos organizadores do mundial; compromisso da cidade-sede com o embelezamento de sua paisagem, em especial das áreas estratégicas para o evento; veto à liberação de

5 As obras dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, da Copa das Confederações da Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014. Ainda engloba obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos Estados da Federação distantes até 350 km das cidades sedes dos mundiais, obras do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), obras do Sistema Único de Saúde (SUS), obras de ampliação e reforma e administração de estabelecimentos penais e de unidades de atendimento socioeducativo, de mobilidade e infraestrutura urbanas e em entidades de ciência, tecnologia e inovação, assim como ações no âmbito da segurança pública.

alvarás de construção durante o evento, com suspensão temporária das obras em andamento; reconhecimento, pelo poder municipal, da chamada "área de exclusão"[6]; renúncia prévia da cidade-sede a qualquer direito de indenização no caso de rescisão de contrato pela Fifa, embora, em caso de rescisão por parte da cidade-sede, haverá o reconhecimento prévio de sua obrigação de indenizá-la.

> A Lei Geral da Copa afirma a soberania da Fifa no tecido urbano nas áreas de festas e das partidas de futebol, garantindo o seu império num raio de 2km dos locais de jogos. Nesse território, ela decide o que, como e por quanto tempo se pode negociar. Brasil 2014, Seleção, Seleção Canarinho e Copa do Mundo do Brasil são expressões que pertencem à Fifa, e seu uso e de outros termos similares, sem sua permissão, pode ser punido com cadeia. Ferir seus direitos comerciais, de imagem, de autoria e de transmissão significa cometer um crime. Possui um ingresso é ter 'livre' aceso ao território brasileiro. Trabalhar para a Fifa ou para qualquer empresa por ela indicada é ter visto de trabalho no Brasil e não pagar tributos ou taxas ao Estado brasileiro. A Fifa e seus patrocinadores estão isentos de qualquer tributação no território nacional, assim como não responde por qualquer custo, honorário ou custas por problemas jurídicos. A União Federativa do Brasil responderá por todos os riscos do evento (Ivo, 2015a, p. 223).

O Escritório para a Copa do Mundo (Ecopa) da Fifa 2014, em Salvador, inicia as atividades em 2009. Em 9 de abril de 2010, via o Decreto nº 20.711, instituiu-se o Comitê Gestor da Copa do Mundo da Fifa Brasil 2014, com o objetivo de "[...] promover a articulação dos órgãos e entidades envolvidos na implementação das ações necessárias ao cumprimento do calendário" (Salvador, 2010, art. 1) da Fifa para a

6 Área circunvizinha às arenas, onde a Fifa proíbe que os estabelecimentos comerciais existentes ou outras formas de comércio funcionem, assim como determina que qualquer anúncio publicitário seja coberto ou retirado no entorno das arenas.

realização da Copa do Mundo 2014 no município de Salvador. Em 17 de junho desse mesmo ano, os GTs são instalados. O comitê sofrerá mais duas alterações nos anos de 2012[7] e 2013[8]. A Lei nº 7.400, de 2008, conhecida como Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) da copa, é proposta em novembro de 2011. Em 29 de dezembro desse mesmo ano, a conhecida Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo (Louos) da Copa – Lei nº 8.167/2012 – é sancionada pelo prefeito. Ela previa alterações legais no uso e ordenamento do solo, tendo como justificativa os compromissos para a Copa de 2014.

Esses instrumentos legais de ordenamento e diretrizes urbanas, criados para esse megaevento, viabilizam na forma de lei interesses de vetores econômicos proativos historicamente no empreendedorismo urbano – em especial as empresas de construção civil, agentes imobiliários e a indústria do turismo. A criação de arcabouço legal mais permissivo à geração de mais-valia urbana, como a ampliação de gabarito em área de borda marítima, torna evidente o quanto a produção de cidades é vetor estratégico à produção de riqueza para o capital privado na contemporaneidade.

No âmbito estadual, o comitê gestor para a copa foi criado pelo Decreto nº 10.455, de 17 de setembro de 2007. No ano de 2009, pelo Decreto nº 11.904, o Comitê Gestor da Copa do Mundo da Fifa Brasil 2014 passa a ser composto pelo secretário extraordinário da Copa do

7 O Decreto nº 23.007, de 5 de julho de 2012, amplia e altera a composição Comitê Gestor da Copa do Mundo 2014, que passa a ser constituído pelo assessor de relações internacionais do gabinete do prefeito e por representantes da Secretaria Municipal de Planejamento, Tecnologia e Gestão (Seplag), Secretaria Municipal dos Transportes e Infraestrutura de Salvador (Setin), Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente (Sedham), Secretaria Municipal da Saúde de Salvador (SMS), Superintendência do Meio Ambiente de Salvador (SMA), Companhia de Governança Eletrônica (Cogel), Secretária Municipal do Trabalho, Assistência Social e Direitos do Cidadão (Setad) Superintendência de Segurança Urbana e Prevenção à Violência Susprev), Secretaria da Segurança Pública (Sesp), Salvador Turismo (Saltur), Secretaria de Cultura (Secult) e Superintendência de Comunicação (Sucom) (Salvador, 2012a).

8 A composição do comitê é alterada mais uma vez, em março de 2013 – Decreto nº 23.815 (Salvador, 2013a).

Mundo da Fifa Brasil 2014 e mais 18 membros representantes de órgãos e/ou instâncias estatais[9]. Cria-se, em 2011, a Secretaria Estadual para Assuntos da Copa do Mundo da Fifa Brasil 2014 (Secopa), através da Lei nº 12.212/2011, com o papel de protagonizar a mobilização do mercado e da sociedade civil para esse evento (Salvador, 2011). Nesse mesmo ano, o Governo da Bahia publica o Plano Diretor da Copa na Bahia (PDC). Dentre os pontos tratados, está a governança, estruturada em cinco instâncias-chave: as secretarias, os Grupos Executivos de Trabalho (GETs), a Secopa, o Comitê Gestor da Copa e o Comitê Organizador Unificado, e, apesar do quesito participação e transparência serem valores inerentes da governança em termos de "bom governo"[10], os vetores de participação não fazem parte da estrutura e do modelo de ação para a Copa de 2014, em Salvador.

Quase inexistente nos modelos gestores oficiais, as instâncias participativas são criadas pelos movimentos resistentes ao megaevento, por exemplo, em Salvador: o Movimento das Baianas de Acarajé, o Fórum de Articulação das Lutas nos Territórios Afetados pela Copa 2014 (Falta); Copa 2014: Salvador é de todos!; Se a Copa é Boa, Eu Também Quero (Camppi); o Comitê Popular da Copa; a visita da relatora da Organização das Nações Unidas (ONU) a Salvador[11]. Essas

9 Gabinete do Governador; Casa Civil; Secretaria de Desenvolvimento Urbano; Secretaria de Infraestrutura; Secretaria do Planejamento; Secretaria do Meio Ambiente; Secretaria de Turismo; Secretaria da Cultura; Secretaria da Fazenda; Secretaria da Administração; Secretaria da Saúde; Secretaria da Segurança Pública; Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte; Procuradoria Geral do Estado; Assessoria Geral de Comunicação Social; Casa Militar; Superintendência dos Desportos do Estado da Bahia; Companhia de Processamento de Dados da Bahia.

10 Entendemos por "bom governo" não a normativa das agências multilaterais de uso eficaz dos recursos públicos, mas aquele que amplia os canais de participação popular para as decisões sobre políticas públicas urbanas e para a construção de um projeto de cidade mais democrático como meio de barrar uma cultura de atuação governamental tendenciosa, corrupta, déspota etc.

11 Ocorrido o Encontro por Moradia Adequada nos dias 20 e 21 de fevereiro de 2014. Encontro realizado por: Movimento Linha Viva Não, Associação do Cassange, Rede de Associações de Saramandaia, Associação de Moradores de Vila São Francisco, Associação Alphaville Salvador 2, Quilombo Rio dos Macacos, Movimento dos Sem-Teto

são algumas iniciativas de resistência que pressionam para participação social em um cenário claro de retração das esferas participativas para a preparação de Salvador para a Copa de 2014. Vozes da Cidade, Instituto Ethos e, mais recentemente, o Passe Livre e o Movimento "Desocupa", assim como as universidades, são alguns agentes defensores do direito à cidade, que questionaram o modelo gestor e as obras postas como necessárias à Copa de 2014 em Salvador, naquele momento. Centro Histórico, Chácara Santo Antônio e Gamboa, assim como o Movimento de Moradores de Rua, o Quilombo Rio dos Macacos, a Ocupação Quilombo Paraíso/Movimento Sem Teto da Bahia (MSTB) e Saramandaia – Linha Viva – são localidades que, em sua maioria, estão em áreas consolidadas da cidade e que sofreram ameaças reais de expulsão pelo Estado, naquele momento.

A construção da nova Fonte Nova gozou do regime contratação integrada, deixando a cargo da contratada todas as decisões de projeto – o que pode irromper canal decisivo ao aumento dos custos das obras, passando apartado de controles externos. No contrato nº 2/2010 de parceria público-privada, pela Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (Sefaz), a cláusula sexta – contraprestação pública – descreve a obrigação do pagamento de 180 parcelas mensais do Estado da Bahia à concessionária para assegurar os custos com: a amortização e juros de financiamento pela obra de reconstrução do estádio; os tributos devidos pela concessionária; atendimento das condições operacionais mínimas da arena[12]. Ou seja, não há qualquer risco à concessionária

da Bahia, Associação de Moradores e Amigos da Chácara Santo Antônio, Movimento Nosso Bairro é 2 de Julho. O grupo de pesquisa Lugar Comum, do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGau) da UFBA, o grupo de pesquisa de Direito à Cidade, da Universidade do Estado da Bahia (Uneb), o Centro de Estudos e Ação Social, Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais do Estado da Bahia, Comissão Especial de Desenvolvimento Urbano da Assembleia Legislativa da Bahia, o Comitê Popular da Copa - BA, entre outros.

12 Importante esclarecer que a contraprestação base mensal é composta por uma parcela fixa e outra variável – correspondente a todas as despesas com operação, manutenção e despesas gerais, menos as despesas financeiras. Segundo a proposta

com o negócio, cabendo ao Estado arcar com os valores da obra e assegurar e custear o funcionamento do empreendimento, enquanto a concessionária fica com o ganho líquido – os ganhos reais do negócio. É esse o ponto nevrálgico novo – ou pouco explicito – que dá novos contornos às formas efetivas de como se dá a relação entre o público e o privado, com profundas mudanças nos papéis entre Estado e mercado, configurando, por fim, dispositivo invasivo e neutralizador da *respublica*, promovendo a transposição de riquezas comuns aos entes privados.

A Arena Fonte Nova, na Bahia, custou quase 100 milhões a mais do que previsto originalmente (Arena Fonte Nova [...], 2013). Essa arena passou a ser o estádio mais caro da copa, com um aumento do valor orçado na obra de reconstrução da ordem de 41,2% – R$ 591 milhões –, e custando, ao final, R$ 835 milhões. Segundo reportagem intitulada "Arena Fonte Nova é o estádio mais caro do Brasil" (Arena Fonte Nova [...], 2011), essa arena custará 3 bilhões de reais. O Estado já repassou 1 bilhão de reais. São pagos R$ 257 milhões por ano e o contrato ainda será válido por mais 28 anos.

A "nova governança urbana" (Ivo, 2013) reafirma, portanto, os pactos empresariais com setores estratégicos da economia das cidades, na atualidade, e, para além da criação de mercado, a infraestrutura urbana torna-se vetor engenhoso para a transferência de recursos públicos para os setores privados[13]. A novidade inaugurada no ciclo de megaeventos é o Estado se tornar avalista das expectativas de lucros estimados pelo empresariado na exploração dos serviços, para além de ser o financiador das obras. Ou seja, os recursos e os riscos pelo negócio são, em alguns casos, assumidos interinamente pela máquina

econômica apresentada à concessionária no ano de 2009 a contraprestação básica mensal era no valor de R$ 8.943.333,33.

13 Cabe ainda apontar a "fragilidade" do Estado aos mandos e desejos empresariais no que tange a soluções técnicas e natureza de projetos, considerando que a contratação se dá baseado em anteprojeto, cabendo a empresa contratada o desenvolvimento de projetos executivo, uma afronta a lei de licitações vigente.

pública, cabendo ao empresariado o recebimento dos lucros idealizados e expostos em números abstratos, como analiso em artigo de 2011.

> Esses processos contemporâneos hipotecam o futuro dessas cidades, comprometendo a autonomia administrativa e a construção genuína do espaço urbano e citadino presente e futuro. Eles refletem uma nova arena de embates que representam as novas dinâmicas e relações entre o local, o nacional e o global, inserindo-se numa arena mais ampla de interesses econômicos, políticos e culturais, na disputa de mercado no mundo contemporâneo, com rebatimentos diretos na forma como se dá historicamente a construção coletiva das cidades (Ivo, 2011, p. 58).

No ano de 2012 foi promulgada a Lei Federal nº 12.663, de 5 de junho desse mesmo ano. Segundo esse instrumento legal, o Estado oferece amplas garantias à Fifa, regulando o ir, o vir e o consumir de acordo com os interesses dessa organização estrangeira. O poder municipal soteropolitano cria o Decreto nº 24.012, em 28 de novembro de 2013, seguindo o legislado pela União. Esse decreto municipal colocou em suspenso todas as normativas que versavam sobre a divulgação de marcas, a venda de publicidade ou propaganda de produtos e serviços, e outras atividades do comércio de rua.

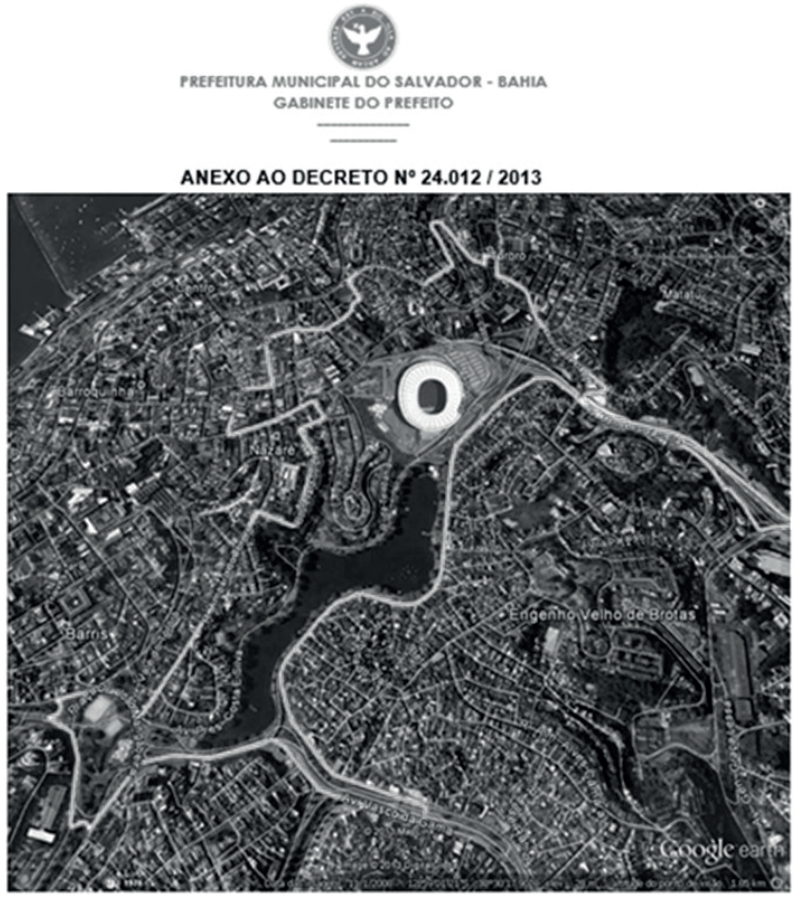
O funcionamento dos estabelecimentos comerciais foi redesenhado pelo Decreto nº 24.012, em 18 de junho de 2013 (Salvador, 2013b). A partir de então, os estabelecimentos comerciais regularizados e com documentação em dia poderiam continuar funcionando desde que não ferissem os interesses da Fifa. Em contraposição, os comerciantes de rua tiveram que refazer a inscrição municipal, requerer nova autorização, com pagamento de novas taxas. Nesse decreto, as Zonas de Proteção Comercial[14] (ZPC) foram criadas. Nessas áreas, o comércio de rua ficava subordinado ao Plano Operacional de Segurança Transporte/

14 Previstas no Acordo das Cidades-Sede como zonas de exclusão.

Trânsito, consoante aos desejos da Fifa. Além disso, apresentava a tabela de valores de multa e a relação de atividades proibidas. O descumprimento geraria aplicação de sanção pecuniária de R$ 200,00 a R$ 3 milhões.

A poligonal que estabeleceu a ZPC englobou os logradouros de acesso à nova Arena Fonte Nova com maior fluxo de pessoas e veículos – as vias estratégicas do ponto de vista do acesso à arena e do comércio. As vias de difícil trânsito, as áreas predominantemente residenciais, o Centro Histórico e o Pelourinho não compuseram a ZPC.

Figura 1 – Mapa da ZPC



Fonte: Salvador (2013b).

Nesses limites, a vigilância foi constante e a atuação coercitiva da polícia da copa foi uma realidade sentida por muitos soteropolitanos nas "Jornadas de Junho", durante os Jogos das Confederações, em 2013. As tensões resultantes consolidaram a metáfora de "guerra urbana" nesse ano, do ponto de vista do esquema protetivo assumido pelo Estado brasileiro nas zonas de isolamento e exclusão. Salvador seguiu essa mesma perspectiva[15]. Tendo em vista esses conflitos e manifestações, uma série de medidas repressoras de segurança foi tomada para a Copa de 2014, inclusive na forma de lei. Essas ações coincidiram também com um estrangulamento de canais de participação social no Brasil e, por fim, evoluíram para ações de "criminalização" dos que se arriscavam a romper esse pacto econômico-político, com a publicação de leis de "tolerância zero" a serem aplicadas a agentes populares e aos movimentos sociais contrários à grande festa.

Nessa modalidade, o espaço é variável estratégia, uma inovação nos arranjos em como se dá a atuação do Estado, que tomou para si o lugar de garantidor da reserva de mercado para a Fifa. Agiu ainda em defesa do organizador desse festival de futebol em escala mundial, mobilizando o seu arsenal bélico na repressão e contenção das resistências populares locais ao evento. Assim, a máquina estatal torna-se dispositivo privado operando de forma excêntrica e disfuncional da sua razão de existir e desconectado dos princípios e compromissos com *a respublica*. Nessa perspectiva, como um instrumental de mercado, a engrenagem pública assumiu funções incomuns e deslocadas dos princípios garantistas do Estado democrático de direito: processos históricos de mercantilização e segregação nas cidades ganham novas dimensões e avançam de forma invasiva sobre o comum.

15 Em 21 de junho de 2013, todos os jornais locais de maior circulação apresentaram a avenida Joana Angélica como campo de guerra. *A Tarde*, *Tribuna da Bahia* e *Correio da Bahia* noticiaram o confronto ocorrido em 20 de junho entre manifestantes e a polícia como destaque dos jogos da Copa das Confederações, em 2013.

> A produção de megaeventos no espaço urbano das cidades produz uma nova classe relacional e assimétrica promovida entre mercado e cidade, intrínseca ao modelo do empreendedorismo urbano e de cidade-mercado. Ela altera, como foi tratado por Ivo, Any (2015b), a função de regulação pública das municipalidades, subordinando-as a corporações internacionais – a Fifa, no caso dos jogos. Para além da privatização e da elitização de áreas da cidade, a Fifa inaugurou uma nova prática: a transformação desses redutos em espaços monopolizados para o comércio exclusivo de marcas e produtos (Ivo, 2018).

A regra da exceção: a "nova governança urbana" em marcha

O carnaval de Salvador em 2016 e o projeto do BRT de Salvador comprovam a continuidade da excepcionalidade como razão operacional das coisas urbanas, servindo à transferência direta e livre de riqueza nacional à entes privados, com o aval e atuação direta da instância governamental em consonância com o que analisa Klein (2008), ou seja, mediante a "privatização do governo".

Em Salvador, a implementação continuada desse modelo, consiste, em parte, no avanço de processos históricos urbanos neoliberais locais que expandem o *modus operandi* analisado no texto clássico de Brandão (1980), intitulado "O último dia da criação: mercado, propriedade e uso do solo em Salvador". Nesse texto, a autora expôs como, no final dos anos 1960, a máquina estatal serviu para a transferência de riqueza pública para o setor de construção civil local, mediante um artifício que possibilitou a venda de terras do município para empresas do setor imobiliário, alterando drasticamente a estrutura fundiária urbana de Salvador.

> Em dezembro de 1968, a aprovação, pela Câmara Municipal, da Lei 2.181/1968 abriria à aquisição particular em propriedade plena milhões de metros quadrados de terras

> municipais. Removia-se assim o mais pesado obstáculo ao mercado capitalista do solo. Faltaria, ainda como passo crucial nesse processo, as sucessivas revisões dos códigos municipais e a impaciente revitalização de obras d'arte, capazes de permitir a remoção ou o estancamento de qualquer forma de ocupação do solo fora do alcance do 'capital' imobiliário (Brandão, 1980, p. 140).

O decorrente desprovimento de terras públicas pelo poder municipal e mais a orquestração de projetos públicos de expansão urbana, que criaram vetores de expansão da cidade, ofereceram "liberdade de movimento ao capital".

> É no sentido que se assinalou acima que a segunda metade da década de 1960 marca o início da terceira fase do processo de expansão física da cidade. Caracterizada pela produção estratégica da 'escassez' do solo, ela corresponde à redefinição do controle do espaço urbano, controle esse marcado por um processo radical de 'privatização' das áreas desocupadas e pela concentração da propriedade fundiária. É a partir daí que as grandes obras de infra-estrutura assumem caráter programático, sob a retórica do planejamento, como se fornecendo nexo ao 'caos' inescondível do urbano (Brandão, 1980, p. 141).

Arranjo inimaginável sem a real atuação governamental afinada aos anseios do mercado, que, numa série de operações administrativas, viabilizou ganhos econômicos reais imediatos e em longo prazo – via a reserva de terras privatizadas e oportunidade de negócios – para a iniciativa privada, assim como contribuiu diretamente com a criação de riquezas particulares em detrimento da salvaguarda dos interesses da *respublica*.

Expandindo o operado nos finais dos anos 1960 em Salvador, atualmente o Estado se recoloca no campo econômico não apenas como gerador de oportunidades para setores econômicos, mas também como avalista de negócios da iniciativa privada, garantindo a liberdade

dos lucros e a reserva de mercado para as empresas as quais presta garantias de ganhos e assume os riscos das operações e serviços do capital.

É nesse contexto, e conhecendo as zonas de exclusividade criadas desde a Copa das Confederações, em 2013, pela Fifa, que o Réveillon e o Carnaval de 2014 e dos anos subsequentes operam com perímetros urbanos de exclusividade de mercado, via a instalação de pórticos de acesso para as áreas dessas festas. Justificados como dispositivos para ampliação da segurança, essas marcações delineiam e segregam espacialmente cidadãos e territórios. O comércio ambulante passa a ser engrenagem da indústria do carnaval, servindo diretamente como vendedores empresariais, atendendo aos interesses coorporativos de empresas que patrocinam a festa: "[...] nesse novo modelo de agenciamento do comércio ambulante fica subordinado à garantia do monopólio do comércio por grandes corporações de venda de bebidas nesses espaços públicos fortificados" (Ivo, 2018).

O poder de polícia estatal se torna fiscalizador do comércio de rua, garantindo a exclusividade das vendas nesses territórios privatizados durante a festa. Instrumentos legais de excepcionalidade são criados, determinando as condutas, produtos que devem ser comercializados, taxas e multas e outros aspectos desse comércio de rua à revelia dessa classe de trabalhadores urbanos – que assumem interinamente o fracasso de vendas, como ocorrido em 2014, quando a marca de cerveja comercializada não foi aceita pelos consumidores e os prejuízos foram assumidos pelos ambulantes.

> Essa racionalização territorial do monopólio de produtos no espaço da cidade constitui o engrandecimento de mecanismos privatizantes do público, expressos por novos modelos de gestão urbana e mediados pelo protagonismo do Estado-polícia e pela construção de instrumental legal e formal que constrange os princípios do Estado de direito, pelo privilégio comercial territorialmente imposto. Assim, as tensões das práticas de subsistência dos mais pobres – ou seja, o uso do espaço como meio alternativo para a reprodução da vida versus o espaço como lócus privilegiado

> do consumo e do mercado – estrangulam significativamente a experiência da cidadania nas cidades, colocando novos desafios para a pólis (Ivo, 2018, p. 486).

Se as festas tradicionais da cidade servem para verificarmos diretamente como modelos criados para a Copa de 2014 são incorporados e operacionalizados na gestão da cidade de forma cíclica, sem constrangimento, outras criações para os megaeventos perduram no que diz respeito aos regimes de contratação excepcionais. Via o Edital de Licitação Regime Diferenciado de Contratação (RDC) nº 001/2017, elaborado pela Superintendência de Obras Públicas do Salvador (Sucop), inicia-se o processo de contratação do primeiro trecho do BRT de Salvador – com perto de três km de extensão –, com o custo estimado de R$ 377.257.180,83 em 2017. O escopo dessa contratação versa sobre: "execução de obras de infraestrutura em área urbana, para implantação do 'trecho 1' do empreendimento 'corredores de transporte público integrado Lapa-Lip', com elaboração de projetos básico e executivo de engenharia". Aditivos contratuais são aceitos pelo projeto, assim como a atualização dos valores anualmente. Atrasos para obtenção de licenças ou para liberação da área para realização dos trabalhos ou descobertas arqueológicas, assim como decorrentes de patrimônio histórico artístico ou cultural são algumas condições previstas na "matriz de riscos", que permitem aditivo contratual a ser honrado pelo poder público.

A sociedade civil apresentou abaixo-assinado com 71 mil assinaturas ao Ministério Público Estadual, questionando as obras do BRT. Em 2018, tendo como base esse abaixo-assinado, uma ação civil pública foi feita em face à União, ao município de Salvador, entre outras instituições estatais. Essa ação alega que: a) haverá derrubada de árvores; b) acarretará prejuízos à paisagem urbanística; c) é um trecho desnecessário, pois já atendido pelo metrô; d) envolverá o tamponamento de dois rios; mais a ausência de participação popular e inobservância de ritos legais[16]:

16 A convocação não atendeu ao interstício mínimo legal de 45 dias de antecedência para a realização da audiência, assim como não houve ampla divulgação, restringindo

> A rejeição popular possui como uma de suas fontes a praticamente inexistente participação da população no processo de elaboração do projeto, que contou com apenas uma audiência pública promovida pela Prefeitura Municipal de Salvador, em 30 de maio de 2014, para que fosse apresentado o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), e, também, fossem discutidas as bases e a motivação da intervenção, bem como a escolha do modal e de seu traçado, através de convocação publicada no Diário Oficial do Município em 19 de maio de 2014, ou seja, publicação ocorrida apenas 11 (onze) dias antes da audiência pública (Nunes, 2018, p. 1).

Essa ação ainda cita 11 irregularidades no processo de licitação, dentre as quais: a ausência de estudos obrigatórios – vizinhança, viabilidade técnica, econômica e ambiental, mobilidade etc. –, assim como ausência de participação, não apresentação de documentação necessária e desatualização de alguns estudos apresentados. Especificamente sobre o regime de contratação integrada, a referida ação reclama que "[...] não consta fundamentação no Termo de Referência, nem no Edital sobre a necessidade do RDC" e conclui "sem esta fundamentação, é irregular o uso do regime de contratação integrada, que possibilita a contratação do Projeto Básico, do Projeto Executivo e Execução da obra conjuntamente, num mesmo certame" (Nunes, 2018, p. 3).

Segundo Rogeres (2018), a partir dos dados do Ministério das Cidades, os números dessa obra apontam que o BRT de Salvador custará três vezes mais que os de outras capitais[17], significando um gasto de R$ 117 milhões por quilômetro, custando investimento previsto de R$ 820 milhões aos cofres públicos para os três trechos esboçados.

significativamente a participação da sociedade civil. As audiências subsequentes ocorreram já com o processo de licitação em marcha.

17 Rio de Janeiro (RJ), Belém (PA), Recife (PE), Brasília (DF), Fortaleza (CE), Florianópolis (SC), Goiânia (GO), entre outras.

Para além do que se observa historicamente em Salvador como "oficina de produção capitalista" nas suas múltiplas dimensões de gerar riqueza para o capital, mediante a prestação de serviços e negócios vantajosos para esses entes, hoje, Estado e setores da economia se comprometem com os mesmos objetivos de prevalência do mercado. Esses ganhos para os atores privados locais e internacionais, que operam na economia local globalizada, atestam ou não a eficiência, o sucesso e a competência do Estado em cifras, como observado na Copa de 2014 e avaliado pela Fifa, numa completa sinergia entre política e economia, ressignificando o que se entende de "bom governo".

Segundo a Fifa, a Copa de 2014 mereceu nota 9,25 (Nota [...], 2014) – 0,25 a mais que a copa anterior realizada na África do Sul. Com a total isenção fiscal dada pelo Brasil[18], esse evento gerou um ganho de US$ 5,7 bilhões entre 2011 e 2014, 27% a mais que a realizada na África do Sul, sendo três vezes mais que a Copa do Japão e Coreia do Sul e duas vezes mais do que a receita da copa ocorrida na Alemanha (Capelo, 2015).

Considerações finais

Compreender os processos urbanísticos contemporâneos no Brasil impõe tomar em conta, obrigatoriamente, as relações entre o estrutural e o conjuntural e o local e global. Significa, também, entender que a preparação do país para esse intenso ciclo de megaeventos na década dos anos 2010 não foi episódio hermético e limitado no tempo, mas constitui-se em novos processos em construção, pelos quais se iniciou uma nova perspectiva de desenvolvimento urbano estratégico e empreendedor: inovou-se no que diz respeito ao caráter da gestão urbana, colocando por terra instrumentos legais que permitem o controle social sobre os

18 O Brasil deixou de arrecadar pouco mais que 1 bilhão (Konchinsk, 2013), considerando que a Fifa e as empresas estrangeiras parceiras dessa organização não foram taxadas por qualquer imposto federal.

gastos públicos, fragilizando a atuação da sociedade civil em relação à *respublica*, o que, em última instância, enfraquece os processos democráticos, com reverberação no direito à cidade.

Esse arcabouço legal de excepcionalidade e criação de condições especiais forjam a "formalidade normativa" necessária a essa nova práxis, libertando os empreendimentos de controles mais rígidos. A necessária agilidade executiva para o cumprimento de cronogramas e projetos de cidades empreendedoras estrangula, pela natureza e pressão da "urgência", as esferas de participação conquistadas historicamente, constrangendo o caráter democrático da *pólis*: "[...] o estado de exceção apresenta-se como a forma legal daquilo que não pode ter forma legal" (Agamben, 2004, p. 12).

Os fluxos de capitais e a criação de riquezas para agentes da economia globalizada avançam invasivamente sobre a coisa pública, evidenciando a sinergia entre governo e mercado, impondo os valores de mercado como valores do "bom governo" – e da coisa pública. Esse campo pantanoso e juridicamente plástico, que dilui os instrumentos do Estado democrático de direito, é conjuntura nova à sociedade civil. Paradoxalmente, esses mesmos artifícios legais criam um lastro de sólidas garantias e alicerces para a livre atuação dos agentes econômicos na expropriação dos recursos públicos, mediante os projetos de reconfiguração urbana e novos usos das cidades para o mercado. O Estado passa a coadjuvante do mercado, servindo aos ganhos privados, usando o seu poder de polícia no sufocamento das forças contrárias aos projetos das cidades-mercado, constrangendo a criação de cidades mais plurais e democráticas: cada vez mais as cidades são entes "empreendedores", subordinadas aos anseios dos agentes hegemônicos do mercado. Esse quadro revela novos e urgentes desafios à defesa do direito à cidade como dimensão estratégica à reversão dos processos históricos excludentes e segregadores, assim como para o enfrentamento e crítica aos novos modelos de privatização do público, que configuram a produção das cidades hoje.

Referências

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*: homo sacer, II, I. Tradução: Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004. (Estado de sítio).

ARENA FONTE NOVA é o estádio mais caro do Brasil. *iBahia*, Salvador, 5 nov. 2011. Esportes. Disponível em: https://www.ibahia.com/detalhe/noticia/arena-fonte-nova-e-o-estadio-mais-caro-do-brasil/. Acesso em: 10 jan. 2022.

ARENA FONTE NOVA tem custo de quase R$ 100 milhões acima do previsto. *Correio 24 horas*, Salvador, 30 mar. 2013. Disponível em: http://www.correio24horas.com.br/noticias/detalhes/detalhes-1/artigo/arena-fonte-nova-tem-custo-de-quase-r-100-milhoes-acima-do-previsto/. Acesso em: 10 mar. 2013.

BAHIA (Estado). *Decreto nº 10.455 de 17 de dezembro de 2007*. Institui o processo de acompanhamento e monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, e o seu Comitê Gestor no Estado da Bahia, e dá outras providências. Salvador: Governo do Estado da Bahia, 2007. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/75749/decreto-10455-07. Acesso em: 10 jan. 2022.

BOSCHI, Renato. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 42, n. 4, p.655-690, 1999.

BRANDÃO, Maria de Azevedo. O último dia da criação: mercado, propriedade e uso do solo em Salvador. *In*: VALLADARES, Lícia do Prado (org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980. p. 125-142.

BRASIL. Comitês Populares da Copa. *Dossiê da Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa*: megaeventos e violações de direitos humanos no Brasil. Brasília, DF: Comitês Populares da Copa, 2012. Disponível em: http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?p=4639&lang=pt. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. *Lei nº 12.663, de 5 de junho de 2012*. Dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013, à Copa do Mundo FIFA 2014

e à Jornada Mundial da Juventude - 2013, que serão realizadas no Brasil; altera as Leis nºs 6.815, de 19 de agosto de 1980, e 10.671, de 15 de maio de 2003; e estabelece concessão de prêmio e de auxílio especial mensal aos jogadores das seleções campeãs do mundo em 1958, 1962 e 1970. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12663.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20disp%C3%B5e%20sobre,que%20ser%C3%A3o%20realizados%20no%20Brasil.&text=XIX%20%2D%20Ingressos%3A%20documentos%20ou%20produtos,pacotes%20de%20hospitalidade%20e%20similares. Acesso em: 5 jul. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, p. 8269, 22 jun. 1993. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=8666&ano=1993&ato=beaEzYU5ENFpWTd78. Acesso em: 5 jan. 2012.

CAPELO, Rodrigo. Mais lucrativa da história, Copa do Mundo de 2014 gera R$ 18 bilhões para a Fifa. *Globo Esporte*, São Paulo, 20 mar. 2015. Dinheiro em Jogo. Disponível em: http://globoesporte.globo.com/blogs/especial-blog/dinheiro-em-jogo/post/mais-lucrativa-da-historia-copa-do-mundo-de-2014-gera-r-18-bilhoes-para-fifa.html. Acesso em: 10 jan. 2022.

COPA no Brasil vai gerar R$ 183 bi para a economia. Exame, [s. l.], 10 out. 2010. Economia. Disponível em: https://exame.com/economia/copa-brasil-vai-gerar-r-183-bi-economia-558079/. Acesso em: 10 jan. 2022.

DHESCA (Brasil). *Relatório da Missão da Relatoria do Direito à Cidade - Plataforma Dhesca*. Rio de Janeiro: Dhesca, 2011. Disponível em: https://issuu.com/plataformadhescabrasil/docs/2011_cidade_copa_rio_de_janeiro. Acesso em: 12 jun. 2012.

FIFA: Brasil precisa de um "pontapé na bunda" para a Copa de 2014. *UOL, [s. l.], 2 mar. 2012*. Esporte. Disponível em: https://www.uol.com.br/esporte/ultimas-noticias/afp/2012/03/02/fifa-brasil-precisa-de-um-pontape-na-bunda-para-a-copa-de-2014.htm#:~:text=Esporte-,Fifa%3A%20Brasil%20precisa%20de%20um%20'pontap%C3%A9%20na%20bunda',para%20

a%20Copa%20de%202014&text=LONDRES%2C%202%20Mar%202012%20(AFP,porque%20as%20coisas%20n%C3%A3o%20avan%C3%A7am. Acesso em: 10 mar. 2012.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. Tradução: Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005. (Geografias e adjacências).

HARVEY, David. Wall Street e o direito à cidade. Entrevistadores e editores: Isabel Ginters Pinheiro, Kazuo Nakano, Nelson Saule Jr., Paulo Romeiro, Paula Freire Santoro e Vanessa Marx. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, ano 2, n. 20, mar. 2009.

IVO, Anete Brito Leal *et al*. (org.). *O poder da cidade*: limites da governança urbana. Salvador: Edufba, 2000.

IVO, Anete Brito Leal. *Metamorfoses da questão democrática*: governabilidade e pobreza. Buenos Aires: CLACSO/ASDI, 2001. (Coleção Bolsas de Pesquisa CLACSO - Asdi).

IVO, Anete Brito Leal. Uma racionalidade constrangida: a experiência da governança urbana em Salvador. *Caderno CRH*, Salvador, n. 26/27, p. 107-145, jan./dez. 1997.

IVO, Any Brito Leal. A criação de zonas de exclusividade no espaço público e a subsunção dos trabalhadores ambulantes no carnaval de Salvador a partir da Copa de 2014. *DILEMAS*: revista de estudos de conflito e controle social, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 474-491, set.-dez. 2018.

IVO, Any Brito Leal. *Para além dos jogos de futebol*: o processo de reestruturação das cidades para a Copa de 2014 e a 'marca Brasil'. Salvador: Edufba, 2015a.

IVO, Any Brito Leal. The 'Urban Obsolescence': Entrepreurialism in Brazil World Cup 2014. *Contesti - Citta Territori Progetti*: Revista del Dipartimento e Panificazione del Territorio Universitá di Firenze, Firenze, v. 1, p. 37-41, 2012.

IVO, Any Brito Leal. Uma "nova" governança urbana? Arenas e conflitos na Copa de 2014 em Salvador. *In*: GORDILHO-SOUZA, Angela. *Salvador*: os impactos da Copa do Mundo 2014. Salvador: Edufba, 2015b. *E-book*.

IVO, Any Brito Leal. “Una nueva copa en un nuevo país”: intervenciones urbanas y creación de ciudades para el mundial de fútbol Brasil 2014. *Revista Bitagora*, Bogotá, v. 18, n. 1, p. 39-54, enero-jun. 2011.

KLEIN, Naomi. *A doutrina do choque*: a ascensão do capitalismo de desastre. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

KONCHINSKI, Vinicius. Governo abre mão de R$ 1 bi por Copa, e TCU cobra transparência. *UOL*, Rio de Janeiro, 7 fev. 2013. UOL Copa. Disponível em: https://copadomundo.uol.com.br/noticias/redacao/2013/02/07/governo-abre-mao-de-r-1-bilhao-por-copa-de-2014-tcu-pede-transparencia.htm?cmpid=copiaecola. Acesso em: 10 jan. 2022.

LULA QUER que Copa-2014 mostre crescimento econômico do Brasil. *Folha Online*, São Paulo, 30 out. 2007. Esporte. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/folha/esporte/ult92u341088.shtml. Acesso em: 10 dez. 2012.

NOTA 9,25: para a Fifa, Copa no Brasil foi 0,25 melhor que a África do Sul. *Época*, Rio de Janeiro, 14 jul. 2014. Disponível em: https://epoca.oglobo.globo.com/vida/copa-do-mundo-2014/noticia/2014/07/bnota-925b-para-fifa-copa-no-brasil-foi-025-melhor-que-na-africa-do-sul.html. Acesso em: 10 jan. 2022.

NUNES, Leandro Bastos. Ação civil pública visando suspender as obras do BRT em Salvador. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 23, n. 5564, p. 1-5, 25 set. 2018. Disponível em: https://jus.com.br/peticoes/67517. Acesso em: 10 jan. 2022.

ROGERES, Roy. Obra do BRT Salvador tem o valor mais alto entre várias capitais do país. *A Tarde*, São Paulo, 20 abr. 2018. Salvador. Disponível em: https://atarde.com.br/bahia/bahiasalvador/obra-do-brt-salvador-tem-o-valor-mais-alto-entre-varias-capitais-do-pais-953903. Acesso em: 10 jan. 2022.

ROLNIK, Raquel. *Relatoria Especial da Organização das Nações Unidas para o Direito à Moradia Adequada*. Brasília, DF: ONU, 2008.

SALVADOR. Decreto nº 11.904 de 22 de dezembro de 2009. Institui o Comitê Gestor da Copa do Mundo da FIFA Brasil 2014, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, ano 94, n. 20.161, p. 1-4,

23 dez. 2009. Disponível em: http://www.seia.ba.gov.br/legislacao-ambiental/decretos/decreto-n-11904. Acesso em: 10 jan. 2022.

SALVADOR. *Decreto nº 20.711, de 09 de abril de 2010*. Institui o comitê gestor da copa do mundo 2014 e dá outras providências. Salvador: Câmara Municipal, 2010. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/decreto/2010/2072/20711/decreto-n-20711-2010-institui-o-comite-gestor-da-copa-do-mundo-2014-e-da-outras-providencias#. Acesso em: 10 jan. 2022.

SALVADOR. *Decreto nº 23.007 de 05 de julho de 2012*. Altera a composição do comitê gestor da copa do mundo 2014 e dá outras providências. Salvador: Câmara Municipal, 2012a. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/decreto/2012/2301/23007/decreto-n-23007-2012-altera-a-composicao-do-comite-gestor-da-copa-do-mundo-2014-e-da-outras-providencias. Acesso em: 10 jan. 2022.

SALVADOR. *Decreto nº 23.815 de 11 de março de 2013*. Altera a composição do comitê gestor da copa do mundo de 2014 e dá outras providências. Salvador: Câmara Municipal, 2013a. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/decreto/2013/2382/23815/decreto-n-23815-2013-altera-a-composicao-do-comite-gestor-da-copa-do-mundo-de-2014-e-da-outras-providencias. Acesso em: 10 jan. 2022.

SALVADOR. Decreto nº 24.012, de 18 de junho de 2013. Regulamenta a Lei nº 8.414/2013, que dispõe sobre medidas relativas à Copa das Confederações FIFA de 2013 e Copa do Mundo FIFA Brasil de 2014, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, ano 25, n. 5877, p. 7-8, 19 jun. 2013b. Disponível em: https://sedur.salvador.ba.gov.br/decretos. Acesso em: 10 jan. 2022.

SALVADOR. *Lei nº 12.212, de 04 de maio de 2011*. Modifica a estrutura organizacional e de cargos em comissão da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências. Salvador: Câmara Municipal, 2011. Disponível em: http://www.seia.ba.gov.br/legislacao-ambiental/leis/lei-n-12212#:~:text=Modifica%20a%20estrutura%20organizacional%20e,Estadual%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias. Acesso em: 10 jan. 2022.

SALVADOR. *Lei nº 7.400/2008*. Dispõe sobre o plano diretor de desenvolvimento urbano do município do Salvador - PDDU 2007 e dá outras providências. Salvador: Câmara Municipal, 2008. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2008/740/7400/lei-ordinaria-n-7400-2008-dispoe-sobre-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-urbano-do-municipio-do-salvador-pddu-2007-e-da-outras-providencias. Acesso em: 10 jan. 2022.

SALVADOR. *Lei Ordinária nº 8.167/2012*. Dispõe sobre a Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de Salvador e dá outras providências. Salvador: Câmara Municipal, 2012b. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2008/740/7400/lei-ordinaria-n-7400-2008-dispoe-sobre-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-urbano-do-municipio-do-salvador-pddu-2007-e-da-outras-providencias. Acesso em: 10 jan. 2022.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A cruel pedagogia do vírus (Pandemia Capital)*. Rio de Janeiro: Boitempo, 2020. *E-book*.

SANTOS, Milton. *O Espaço do Cidadão*. 7. ed. São Paulo: EdUSP, 2014. (Coleção Milton Santos, 8).

TUROLLA, Frederico Araujo. A economia da Copa. *Conjuntura da Infraestrutura*, São Paulo, p. 12-14, jun. 2009.

CAPÍTULO 9

A formação da esfera pública e a participação social em projeto de revitalização do Centro Histórico de Salvador[1]

José Maurício C. D. Bittencourt

Este capítulo busca analisar o campo conflituoso dos usos diferenciais do espaço urbano a partir da 7ª de revitalização do Centro Histórico, no Pelourinho, em Salvador, observando do ponto de vista da formação de esferas públicas de mediação e encaminhamento dos interesses conflitantes entre os moradores e o Governo do Estado – ambos defendendo o patrimônio histórico, mas cada um

1 A reflexão aqui apresentada compõe parte da pesquisa A *participação popular nos projetos públicos de intervenção urbana: o caso da 7ª etapa de revitalização do Centro Histórico de Salvador*, apresentada como dissertação no mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia (UFBA), em 2011, sob a orientação de Anete Brito Leal Ivo.

de seu próprio ponto de vista. A questão central em análise é a reconstituição de um campo de conflito em formação, e como, ao longo do processo, os moradores vão se transformando em sujeitos de direitos, com suas ambiguidades e contradições, através de um processo não linear, com avanços e recuos, de avaliação sobre os usos do espaço público urbano. Apesar de se constituir numa experiência que afetou um pequeno número de moradores, a intervenção foi capaz de mobilizar interlocutores em grande escala, desde moradores locais, técnicos do Estado e imprensa até representantes do governo federal e de organizações internacionais.

O recorte temporal deste estudo compreende o período de 2000, ano do anúncio da implantação do projeto de reforma, e 2007, momento de entrega das primeiras chaves das casas reformadas aos moradores. As estratégias criadas, a organização comunitária da associação de moradores, o uso da mídia impressa, a busca das parcerias, a construção de documentos públicos e a mediação da justiça, através do Ministério Público do Estado da Bahia, foram observadas como ações desenvolvidas a partir do poder de pressão dos moradores. O conteúdo aqui analisado foi coletado e vivenciado a partir de minha condição de assessor dos movimentos urbanos do Centro de Estudos e Ação Social (Ceas[2]), no período analisado e aprofundado de forma teórica durante o mestrado em Ciências Sociais na Universidade Federal da Bahia (UFBA).

De forma a subsidiar a abordagem central, tomou-se por referência a noção de "esfera pública" de Hannah Arendt. Essa perspectiva implica identificar o campo do embate e os diferentes atores que emergem e vão se constituindo nesse processo de luta e resistência.

O resultado deste trabalho mostra que o processo político não é linear; destaca as lutas no âmbito dos próprios moradores; avalia os limites e alcances do processo participativo e a contradição inerente

2 O Ceas é uma entidade fundada em 1967, em Salvador (BA), e desde então atua junto aos movimentos sociais urbanos e rurais do Brasil na busca dos seus direitos, refletindo historicamente sobre a sua prática.

aos usos do espaço urbano, especialmente nas situações de preservação de sítios históricos.

O contexto social da poligonal da 7ª etapa de revitalização do Centro Histórico de Salvador

Os limites da "poligonal" englobam as ruas São Francisco, Sete de Novembro, Guedes de Brito, 28 de Setembro, J. J. Seabra, Rui Barbosa, Rua do Tesouro, Ladeira da Praça, José Gonçalves, Saldanha da Gama e Monte Alverne. As primeiras intervenções ocorreram no Seminário de São Dâmaso, na Igreja D'Ajuda, na Capela da Ordem Terceira de São Francisco, nos dois prédios da Rua do Tesouro, na Casa dos Sete Candeeiros, e em dois imóveis na Rua Saldanha da Gama, que abrigam hoje a atual sede do Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia (Ipac). Até o momento final da dissertação – outubro de 2011 –, apenas 30 imóveis haviam sido entregues aos moradores, num total de 103 unidades habitacionais.

Desde o início do meu trabalho como assessor na área, ainda no ano de 2002, percebi o quanto aquela área estava abandonada pelo poder público. Algumas ruas, principalmente as que delimitavam o Centro Histórico reformado – Monte Alverne, São Francisco – demonstravam explicitamente as grandes diferenças entre esses dois espaços. Na área não reformada, a menos de um quarteirão do Centro Histórico reformado, prevalecia o cheiro de esgoto, lixo e mofo, que caracterizavam apenas o ambiente da área da 7ª etapa. O lixo, produzido em boa parte pelo comércio do Centro Histórico reformado, era depositado a céu aberto na esquina entre a Monte Alverne e a Rua da Oração, e a limpeza pública nunca foi constante naquelas ruas até meados de 2009. As famosas pedras de revestimento do solo, popularmente conhecidas como pedra "cabeça de negro", ou paralelepípedo, que compunham as ruas do Centro Histórico, sempre estiveram mal colocadas na 7ª etapa, com muitas falhas, e às vezes em ruas inteiras, como na Rua da Oração – o barro se fazia

chão. Durante a noite, somava-se, ainda, a esse ambiente insalubre a falta de iluminação pública, tornando o ambiente ainda mais inóspito.

A tipologia habitacional também chamava minha atenção nas primeiras visitas. O estado das casas era um sinal iminente das tragédias que geralmente ocorrem nesses sítios abandonados, a exemplo dos desabamentos, incêndios e insalubridade. A insalubridade, somada à superlotação das moradias, em alguns casos, fazia com que a casa fosse apenas um lugar de abrigo, e não um local de convivência ou habitabilidade. Essa situação insalubre, com muito mofo, umidade e sujeira, era responsável por problemas respiratórios que afetavam boa parte das famílias, principalmente as crianças, os recém-nascidos e os idosos. As sublocações e o amplo número de entes familiares em um só espaço faziam parte da forma de alojamento desses casarões e sobrados históricos, sendo comum a falta de espaço e os problemas de superutilização dos sanitários por um número maior do que ele suportaria.

Como a participação social em projetos de intervenção urbana está condicionada, de um lado, pela capacidade dos cidadãos em se mobilizarem em contextos sociais adversos e, de outro, pela conjuntura política em suas diferentes escalas e perfis, é importante entender a realidade das famílias atingidas, como ocorreu a intervenção, o perfil das entidades responsáveis pela revitalização, e as instâncias de negociação ali criadas. Como esse processo se forma? Para entendê-lo, tomamos por referência analítica a noção de "esfera pública", de Hannah Arendt (1989), que destaca a importância estratégica da avaliação e reavaliação de um acontecimento e das ações consequentes, processo pelo qual as diversas concepções dos atores, seus julgamentos de valores sobre o outro ou sobre os novos empreendimentos vão aparecendo, orientando práticas e percepções distintas sobre os sentidos do espaço e o lugar social dos moradores. Aqui retemos a distinção feita por Arendt entre o que ela denominava de "mundo público" ou "esfera pública". Esse espaço, sempre em construção, emerge, efetivamente, das formas dialógicas entre os atores envolvidos num embate em que os atores "compartilham" suas opiniões pela necessidade de impor uma posição e definir sua pauta e demandas e, assim, acabam se mostrando, se revelando.

O presente estudo irá analisar esse "espaço que ilumina" e revela "onde eu estou", "com quem estou" e "com quem dialogo" na dinâmica de um processo intersubjetivo num contexto de disputa de território urbano. O contexto e espaço correspondente ao anúncio da 7ª etapa de revitalização do Centro Histórico de Salvador constituem, então, o objeto desta reflexão, e abrange poderes distintos entre atores envolvidos que se apresentam, avaliam e definem constantemente "quem eu sou", o que quero, o que eles querem e o que é justo, desenvolvendo ações e estratégias orientadas para a consecução de suas demandas.

Dentro das instâncias e mecanismos de intermediação do conflito, os diferentes atores recorrem a narrativas próprias – poderes comunicativos – e se apresentam estabelecendo formas de reconhecimento de uma "intersubjetividade" multifacetada. Para Arendt, existem múltiplas possibilidades de ação, múltiplos espaços, ou esferas públicas, que podem ser criados e redefinidos constantemente, independente de suporte institucional, sempre que os indivíduos se ligam por meio do discurso e da ação. Para ela, o "mundo público" é o que ilumina a esfera ideal para o ator dizer verdadeiramente quem ele é, onde está e com quem dialoga.

No entanto, é preciso atentar para o formato desse espaço público, no caso em estudo – da participação popular no projeto de 7ª etapa de revitalização do Centro Histórico de Salvador –, e as possíveis deformações que suscitam simulacros, poder físico, poder de coação, "o poder não legítimo", seguindo Arendt. "A democracia, e o poder comunicativo verdadeiro e consensual fundamentam a legitimidade do direito, sendo, eles, alicerces da esfera ou espaço público, da vita activa, a vida humana na medida em que se empenha em fazer algo" (Arendt, 1983, p. 31). Seriam, então, a *vita activa*e, o "mundo da vida", o terreno para a formação do reconhecimento e de consensos entre atores num contexto em disputa.

Vamos então analisar o campo conflitante de usos diferenciais sobre a cidade e a natureza das arenas públicas de participação na mediação e encaminhamento desse conflito entre os moradores e o projeto oficial de revitalização da área em reforma. Os documentos públicos oficiais,

assim como as propostas escritas sobre a intervenção, constituem materiais básicos para entender como são formulados os objetivos do projeto e sua execução. Outra fonte de pesquisa se constitui das matérias divulgadas pela mídia impressa, aporte fundamental para a apreensão da ação de denúncia, os jogos de formação da opinião pública, pela qual os moradores atingidos explicitam o seu ponto de vista sobre a questão, denunciam e publicizam sua insatisfação e prejuízos diante da intervenção, mobilizando a opinião pública em seu favor[3].

Assim, aqui serão analisados o processo de construção da participação dos moradores, as estratégias criadas, a formação das parcerias, as ações jurídicas e as consequências diante da intervenção. Trata-se de uma breve reflexão de como o projeto de intervenção governamental significou uma ruptura no cotidiano desses moradores, situação que faz emergir campos distintos entre a cidade planejada e a cidade vivida.

A implantação da 7ª etapa de revitalização do Centro Histórico

Desde o anúncio público de implantação da 7ª etapa de revitalização do Centro Histórico de Salvador, foi se constituindo, gradativamente, um embate e formas de negociação entre os moradores da área a ser reformada e o Governo do Estado, esse último representado pela Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder). O anúncio, pelo governo, de mais uma etapa do processo de "revitalização" constitui-se um "evento" que suscita a reação dos moradores locais, e outros usuários desse território, que exprimem suas preocupações, forjam suas justificativas, e expressam interpretações diferenciadas sobre as ações da intervenção sobre o local a ser objeto da intervenção.

Esse embate vai constituindo, gradativamente, uma esfera pública para o encaminhamento das questões singulares, específicas de cada morador, e envolve o uso de diferentes recursos, desde a autoformulação

3 Arquivos existentes no Ceas, com as reportagens de jornais locais catalogados, facilitaram o processo da pesquisa.

de conceitos de cada ator sobre si mesmo e sobre os "outros", até a mobilização de diferentes recursos, como o uso da mídia como esfera de debate, socialização de opiniões e, sobretudo, de denúncia. Essa esfera pública criada, mesmo que singular, constitui-se o lugar de confluência da palavra, do embate, do agir humano em direção a possíveis acordos, da luta social e da resistência, em que os moradores e outros agentes, representantes dos órgãos e instituições envolvidas, operam processos de diferenciação das concepções, mas também a formação de consensos sobre interesses nem sempre conciliáveis.

Antes do início da 7ª etapa, a Conder realizou uma pesquisa socioeconômica na área para conhecer a realidade local e formular o projeto. Entre as metas e objetivos, assim como nos termos e projetos passados, constava a garantia dos moradores permanecerem habitando na área, a preservação cultural do elemento humano, ou seja, sua fixação na área que seria afetada, como se lê:

> a) Avaliar a vulnerabilidade da população que habita os imóveis degradados, com vista a determinar as prioridades para a ação em todos os níveis, levando-se em consideração os anseios e as necessidades definidos pela comunidade;
>
> b) Identificar e avaliar os impactos positivos e negativos do Projeto de Recuperação, com ênfase no social;
>
> c) Identificar a população residente na área a fim de fornecer subsídios para a elaboração de projetos visando sua fixação, seu reassenta mento e indenização [...];
>
> d) Não deixar de lado o elemento humano que vive e trabalha no Pelourinho. Exercendo as mais diversas atividades, como artistas, artesãos, grupos afros, capoeiristas etc. que caracterizam a área;
>
> e) Considerar a importância do Centro da Cidade na vida do residente do Pelourinho, concluindo ser fundamental para eles continuarem vivendo na área;
>
> f) Destinar os imóveis restaurados à população de baixa renda (Conder, 2000, p. 3).

Em que pesem esses objetivos, o Relatório Síntese de Andamento, do Ministério da Cultura (Bahia, 2002a), que altera as definições do projeto de 2001 elaborado pelo Programa Monumenta Salvador, concebido pelo MinC do governo federal, mas cuja execução local era coordenada pela Conder, expressava outra opinião: a primeira opinião, que caracteriza a escolha da área para a intervenção na 7ª etapa, já reiterava uma imagem de deterioração física associada à marginalidade social da população moradora, justificadora das ações de intervenção e revitalização da área, como indica o documento do MinC (Bahia, 2002a, p. 1), "[...] imóveis em ruínas e em péssimos estados de conservação, associado à marginalidade social e urbana ali observada".

A ambiguidade dos argumentos usados nos documentos oficiais constituiu-se um dos elementos do conflito que envolveu a 7ª etapa. O dossiê *Como Salvador se faz: dossiê de luta por moradia*, organizado por nove grupos populares, entre os quais estão associações, comissões, conselhos representativos de bairros e comunidades de Salvador em parceria com o Ceas, já denunciava essa ambiguidade. Esse dossiê analisa os argumentos utilizados pelo poder público nesses dois documentos oficiais do projeto, citados anteriormente. O primeiro, a pesquisa socioeconômica e ambiental, realizada pela Conder, em 2000, e apresentada aos órgãos financiadores, reconhece a identidade dessa área como centro de referência cultural e da cidadania, assentada no movimento negro, como se lê a seguir:

> Convém ressaltar que a área em questão manteve sua identidade como centro de referência cultural e de cidadania para grande parte da população da cidade. Esta identidade se estruturou com base no movimento cultural negro, firmado ao longo dos últimos anos [...]. Há, inclusive, quem o considere o 'núcleo simbólico da identidade da cidade'. Verifica-se, sobretudo, que o Pelourinho é um espaço onde as classes pobres adquirem representatividade através de sua cultura, essencialmente negra (Conder, 2000, p. 7).

O segundo documento, que o *Dossiê de luta por moradia* tomou por referência na sua análise, foi o Relatório Síntese de Andamento. Nele consta outra concepção sobre a área de intervenção que, diferentemente da perspectiva adotada pelo primeiro, a considera como um local "degradado e perigoso". Esse argumento, utilizado por parte do Governo do Estado da Bahia, a Conder, expressa um juízo moral de caráter higienista, tanto em relação à área quanto aos seus moradores:

> A área de 7ª Etapa é vista como um local degradado e perigoso, reduto de marginais, prostitutas, travestis e desocupados, sendo vulgarmente chamada de 'cracolândia', devido à existência de pontos de tráfico e consumo de drogas [...]. A grande maioria está ali na condição de inquilinos ou invasores, vivendo em condições precárias e insalubres, habitando cômodos de alta densidade populacional, em imóveis onde é comum a ausência de iluminação interna, vazamentos e faltas de água, acúmulo de lixo, mau cheiro e risco constante de desabamento (Bahia, 2002a, p. 6).

Ao discutir sobre a natureza do espaço público, Arendt destaca que a âncora originária de uma ação seria a natalidade de "um fato" revelado por um sujeito. A emergência de uma condição nova anunciada pelo projeto faz eclodir as vozes dos atores, o diálogo – na maioria das vezes conflitante –, e as palavras e discursos ganham vida em forma de opinião, posição política, argumentos, embates, ações dialógicas que acabam por conformar uma arena, que Arendt define como "esfera pública". Nesse sentido, o anúncio e irrupção da reforma da 7ª etapa de revitalização do Centro Histórico constitui-se como um fato singular desencadeador de um processo de embate entre atores na esfera pública. Retornando à perspectiva de Arendt sobre a esfera pública, pode-se fazer uma leitura da promessa de intervenção urbana – revitalização –, ou seja, desta pesquisa, com esses pressupostos:

> É com palavras e atos que nos inserimos no mundo humano;
> e esta inserção é como um segundo nascimento, no qual

> confirmamos e assumimos o fato original e singular do nosso aparecimento físico original (Arendt, 1983, p. 189).
>
> [...] desacompanhada do discurso, a ação perderia não só o seu caráter revelador como, e pelo mesmo motivo, o seu sujeito, por assim dizer [...]. Sem o discurso, a ação deixaria de ser ação, pois não haveria ator; e o ator, o agente do ato, só é possível se for, ao mesmo tempo, o autor das palavras. A ação que ele inicia é humanamente revelada através de palavras (Arendt, 1983, p. 191).

Segundo Hannah Arendt (1983), a esfera pública é um espaço de discurso, o lugar do "mundo comum", do aparecimento, da visibilidade, das igualdades e diferenças, da política. Utilizar esse conceito para a análise do projeto de revitalização urbana, no caso da 7ª etapa, significa entendê-lo como a emergência de um fato, uma intervenção, geradora de uma arena em que se formulam julgamentos públicos sobre os usos desse espaço e os interesses conflitantes que aparecem para toda sociedade. Assim, o projeto de intervenção se constitui, ao mesmo tempo, um fato público e político, que forma e é formado pelas tensas relações e concepções dos atores no âmbito da sociedade civil, com concepções distintas entre a cidade planejada e a cidade vivida.

A esfera pública, portanto, é uma condição fundamental para a democracia participativa. A dinâmica dos agentes que compõem essa esfera pública, conforme Arendt (1983), possibilita também observar-se a pluralidade e as singularidades, igualdades e diferenças entre os atores. As diferenças estariam na maneira e na alteridade de cada sujeito constituir seu poder de expressão pelo saber próprio, constituído na contraface das desigualdades históricas e sociais vivenciadas.

> [...] a pluralidade humana, condição básica da ação e do discurso, tem duplo aspecto de igualdade e diferença. Se não fossem iguais, os homens seriam incapazes de compreender-se entre si e aos seus ancestrais [...] se não fossem diferentes, se cada ser humano não diferisse de todos os que existiam, existem ou virão a existir, os homens não precisariam do

> discurso ou da ação para se fazerem entender (Arendt, 1983, p. 188).

Voltando ao plano analítico, para continuar esse diálogo entre os conceitos de Arendt e a análise do projeto de revitalização, a voz protagonizada pelos representantes do Governo do Estado da Bahia se orientava para conferir ao local uma nova feição física e social. Ainda nos anos de 2000 e 2001, os primeiros anúncios justificadores da revitalização da poligonal traçada divulgados pela mídia traziam implícita uma concepção de que as pessoas que aí habitavam não condiziam, seja por sua moral, modos de vida, renda ou cultura, com a nova proposta de uso da área anunciada como produto da reforma.

O jornal *A Tarde*, de grande circulação no estado da Bahia, antes mesmo do anúncio dessa reforma, publicou matéria com a mesma concepção e conceito desqualificadores dos moradores, o mesmo julgamento de valor esboçado pelos órgãos públicos quando se referem aos moradores locais. Com o título de "Ruínas no centro abrigam face da miséria", assim escreve a matéria:

> Basta apenas atravessar um pequeno pórtico entre os casarões de número 16 e 18 para se descortinar um outro mundo, que em nada se parece com os casarios pintados e recuperados, o vai e vê dos turistas e o ar de Primeiro Mundo do Pelourinho [...] no antigo Maciel, porta de entrada para o Terreiro de Jesus, entre as ruas 28 de Setembro e a Praça da Sé [...] nem mesmo as ruas são calçadas e a miséria esconde-se nos sótãos e porões dos casarões em ruínas (Fonseca, 2000, p. 9).

Na sequência da matéria, pode-se encontrar elementos valorativos e representações sobre a área, que se constituem em poder simbólico depreciador do "local" como uma área degradada, a "banda podre", o "bolsão de miséria", as ruas como "caminho natural para o submundo". A matéria também publiciza uma tipologia moral das "tradicionais famílias pobres", que ficam à espera da entrega do pão ofertado pela

Igreja de São Francisco, que, segundo a matéria, estão se afastando do local em função da citada "banda podre", definindo, dessa forma, uma segmentação positiva das pessoas em condição de pobreza, entre o "pobre socorrido" pela ação caritativa da Igreja – os pretensos bons pobres – e os "pobres moradores da área", pessoas de alta periculosidade.

As palavras e os argumentos de representantes do Governo do Estado da Bahia pareciam se impor como mais legítimos sobre o interesse dos moradores, utilizando-se, inclusive, da pressão psicológica e moral para alcance das suas metas. A fala do então presidente da Conder à época, em reportagem publicada pela Agência Folha, edição nacional, de 24 janeiro de 2001, aprofunda os argumentos morais do Governo do Estado da Bahia em relação aos "moradores" dessa área degradada do Pelourinho como justificadores para o processo de "saneamento social" que se pretendia com o projeto:

> Os casarões estavam servindo de moradia para prostitutas e assaltantes. Nós vamos recuperar os imóveis e transformá-los em unidades habitacionais... Todos os casarões estão abandonados há muito tempo (Francisco, 2001, p. 6).

Esse jogo hábil das palavras como justificador da reforma, realizado sem entendimento mútuo, é, para Arendt, entendido como violência, já que elimina a capacidade de efetivação da esfera pública em termos do exercício democrático e de possibilitar que esse diálogo seja comunicativo e recíproco. Assim, o que vem a público pode ser ouvido por todos e favorece a riqueza do mundo dialógico entre atores, que, mesmo com capacidades e poderes diferenciados, em sua expressão pública, gera informação, formação e possibilidade de reação. "As presenças de outros que vêem o que vemos e ouvem o que ouvimos garante-nos a realidade do mundo e de nós mesmos" (Arendt, 1983, p. 60).

No Natal de 2001, os moradores foram surpreendidos com um convite da Conder para negociarem sua retirada do local. Assim, foram cumpridas as intenções do governo anunciadas nas reportagens anteriores na mídia. Não só impressiona a data desse convite, no dia do Natal,

como também as denúncias que os moradores fizeram a respeito desse encontro. Segundo os relatos dos moradores, a polícia militar estava presente nas reuniões da associação de moradores. Era outra forma de garantir o cumprimento de início da reforma da 7ª etapa que eles anunciavam, e para qual seria necessário evacuar os prédios.

A forma como se realizou essa negociação revela como essas esferas públicas e arenas de negociação, entre o governo e os moradores, são de fato hierarquizadas e, ao contrário do que os seus princípios anunciam, não exercem o poder dialógico fundamental à deliberação democrática, segundo Hannah Arendt, mas se constituem num poder ao mesmo tempo sutil e autoritário da força da persuasão, da manipulação da verdade e das informações, e coercitivo na imposição de uma vontade.

Considerando a concepção de Arendt (1983, p. 212), nesse aspecto,

> O poder só é efetivado enquanto a palavra e o ato não se divorciam, quando as palavras não são vazias e os atos não são brutais, quando as palavras não são empregadas para velar intenções, mas para revelar realidades, e os atos não são usados para violar e destruir, mas para criar relações e novas realidades.

Nesse sentido, a noção de poder se distinguiria da noção de "vigor", "força" – *force* –, "autoridade" e, por fim, "violência". Para Arendt, não se pode obter o poder pela violência, nem mesmo ele pode ser manifestado dessa forma, nem pela autoridade; o poder só seria legítimo em uma realidade dialógica, discursiva ou comunicativa não deformada.

A voz e a vez dos moradores diante do anúncio da 7ª etapa

Os discursos dos moradores da área prevista para revitalização, organizados pela Associação dos Moradores e Amigos do Centro Histórico

de Salvador (Amach)[4], vão ganhando força e ampliando seu raio de ação, sendo propagados na mídia, e, de certo modo, vão influenciando a posição de alguns moradores em não aceitar a proposta de indenização apresentada pela Conder. Portanto, os discursos realmente ganham formas de ação.

> [...] moradora da Rua 28 de Setembro [...], tem opinião formada sobre as políticas de relocação: nossa pobreza está atrapalhando os planos do governo do Estado e a etapa está sendo conduzida sem a preocupação com o social. O que predomina é o capital, por isso querem nos tirar daqui para colocar os escolhidos deles (Castro, 2004a, p. 3).

Mais do que se contraporem à voz do Governo do Estado da Bahia, os moradores começavam a se organizar e buscar possíveis aliados para tentar conhecer e entender, de fato, o projeto de revitalização da 7ª etapa, além de construir uma maneira de participação, e garantir, ou constituir, na prática, o direito de continuar morando no Centro Histórico.

Importante aqui refletir sobre os limites encontrados para a efetiva participação popular nesse projeto público de intervenção, analisando o conflito e a luta dos moradores pela moradia e sobrevivência individual, e a passagem dessa demanda no plano de uma luta de caráter singular, mas que é também coletiva. A realidade de vida das famílias afetadas pela ação do projeto de revitalização – 7ª etapa de revitalização do Centro Histórico –, no que diz respeito à educação, à alimentação e a condições básicas de sobrevivência, mas também ao consumo de drogas e álcool, se constitui em fatores limitadores para a participação política no projeto de intervenção pública que os atinge. Ao esforço cotidiano de sobrevivência desses indivíduos, somam-se, ainda, os esforços para refletir, acompanhar e defenderem-se da ameaça da intervenção urbanística. Essa dimensão conflitiva do cotidiano de

4 A Amach foi fundada em 2001 com o objetivo explícito de lutar pela permanência das famílias que habitavam os casarões a serem "revitalizados".

famílias, e paradoxal, no contexto da mudança, torna-se mais dramática pela ameaça da perda da moradia, dos riscos de indenizações injustas, e da perda dos vínculos estabelecidos nas atividades de trabalho e nos laços com a vizinhança.

Em relação aos ocupantes da área, temos mais um agravante percebido no trabalho de campo: durante as etapas anteriores de revitalização, observou-se que as famílias expulsas de outras localidades desse mesmo sítio histórico de Salvador tendiam a reacomodarem-se nas ruas do entorno, ocupando casarões abandonados ou adensando os imóveis já ocupados nas proximidades. Dessa forma, as ruas que compõem a 7ª etapa pareciam, de certo modo, abrigarem boa parte da população que antes fora retirada de outras ruas, trazendo para a área pessoas marcadas por processos anteriores de intervenção, relocação e expulsão. O Diagnóstico Socioeconômico e Ambiental da 7ª etapa do Centro Histórico, organizado pela Conder, confirma esse processo: "[...] ao analisar o local de residência anterior, observa-se que a mobilidade da população acontece de forma mais intensa dentro do próprio bairro, haja vista que 40,8% já viviam no Pelourinho antes de morar no imóvel atual" (Conder, 2005, p. 19)

Essa informação foi muitas vezes usada nos documentos governamentais como argumento justificador da impossibilidade dessas pessoas permanecerem no local, na medida em que eles não pareciam ser os legítimos cuidadores do "patrimônio" ali presente, como se pode observar num depoimento da direção do Ipac, em matéria publicada no jornal *Folha de São Paulo*:

> Marginal tem que ser tratado pela polícia ou órgãos assistenciais, não pelo patrimônio histórico [...] Não pode haver romantismo: marginal não pinta a casa e joga fezes na rua (Carvalho, 1994).

A situação de vida era realmente tão adversa que as próprias pessoas que ali habitavam pareciam não acreditar na possibilidade de se verem dialogando com o poder público e participando do projeto da 7ª eta-

pa como cidadãos de direito à moradia e à cidade. Um sentimento de impotência diante da sua sobrevivência física, da convivência com uma realidade dura de falta das condições mais básicas – banheiro, água, esgoto, teto, comida –, de não acreditar na possibilidade de construção de uma organização gerida por eles próprios, a desconfiança com o outro, as estratégias de busca de oportunidade de renda para atender a uma necessidade imediata e assim fazer "negociações" com o governo.

O nível de escolaridade ou grau de instrução também se constituiu em fator importante para a participação popular nesse projeto de intervenção urbana aqui estudado. Quando se iniciaram os debates – tendo os documentos públicos interessados em mãos, como o projeto inscrito, ações jurídicas, termos de responsabilidade, assinatura de documentos –, e o trabalho de formação política com o grupo já constituído, o nível de escolaridade dos moradores foi um elemento estratégico e facilitador do processo, caso os envolvidos tivessem boas condições de leitura e interpretação dos documentos. Segundo pesquisa da Conder (2005), 20% eram analfabetos, sendo que 51,2% tinham o primeiro grau incompleto. Fazer com que as pessoas atingidas entendessem as leis, projetos arquitetônicos, propostas escritas e orçamentos envolveu um grande esforço do trabalho das entidades e profissionais que integravam a Amach.

Trazer as principais questões que envolviam a heterogeneidade da realidade de vida das pessoas e famílias que participam do debate sobre o projeto de revitalização da 7ª etapa implicava, portanto, desconstruir ou desmistificar a ideia de uma desigualdade ou oposição simples entre os atores envolvidos exclusivamente como "dois lados opostos": o governo contra a comunidade. A análise dos "iguais" envolve a complexidade de expressão das pessoas, mesmo que diferenciadas, dentro de um espaço público, para não se incorrer no risco simplificador de ver os "atores envolvidos", sejam eles os moradores do local ou os técnicos do governo, como entes monolíticos de seres "comunitários" ou simplesmente "governo". Apesar do objeto de pesquisa remeter a um embate entre forças distintas, em que a desigualdade da escala social e de poder é visível e tiveram grande influência em todo

processo – desde a elaboração da proposta de intervenção, sua execução e resultados sofridos –, do lado das famílias atingidas, percebemos as singularidades envolvidas.

Nos desafios encontrados no campo do trabalho de assessoria e da pesquisa desta experiência, ganha destaque o maior número de mulheres envolvidas diretamente na organização da Amach e presentes nas suas reuniões. Elas são vendedoras ambulantes, cozinheiras, biscateiras, trabalhadoras autônomas, comerciantes, pedintes, desempregadas, mulheres em situação de prostituição, mulheres envolvidas com atividades ilícitas, donas de casa, costureiras, artesãs, mães de santo, professoras de reforço escolar. São mulheres com baixo grau de escolaridade, em sua quase totalidade desempregadas, mas que cuidam da casa, do bairro, da associação de moradores.

O fator "tempo" é também implícito como um paradigma de análise mediador das relações contraditórias entre o fazer político e a reprodução da vida. A compreensão do fator temporal tanto pelos propositores da intervenção, como pelos que são atingidos e sofrem as intervenções, é relevante, pois os diferentes "tempos" desses atores na relação com o espaço aparecem como um dos obstáculos mais ressaltados no alcance desses objetivos dos diferentes atores e projetos. No caso estudado, a busca pelos resultados imediata da reforma pretendida – exemplo, a corrida protagonizada pela Conder na negociação com os moradores em vista de desocupar os imóveis –, o tempo do desembolso dos recursos pelos financiadores, o tempo dos mandatos políticos do governo, ou a pressão resultante da necessidade de dar respostas à sociedade, acabou por dificultar o processo participativo mais representativo. Na contramão desses ritmos encontram-se os tempos dos moradores na difícil busca e entendimento das informações que circunscrevem o projeto, da sobrevivência, o tempo da mulher popular em politizar-se para assumir o poder de fala, aquele necessário à construção e organização da Amach, muitas vezes vistos como atrasados ou incontroláveis, acabavam por determinar ações ainda mais autoritárias e finalizadas, acirrando os conflitos.

As condições físicas dos imóveis habitados e, consequentemente, os riscos iminentes de desabamentos das casas com as famílias dentro, se tornaram elementos que contribuíam para aumentar a pressão do tempo pela sensação do risco e acelerar o processo de retirada das pessoas:

> A casa de número 10 da Rua 28 de Setembro [...] é o que se poderia chamar de um zoológico do horror. Os ratos dividem a sala com ele e os piolhos de cobra já picaram sua mulher. Na semana passada uma parede do andar superior caiu e ontem a água invadiu a casa. Sair, ele bate pé firme e diz: 'Se sair o governo não deixa eu voltar [...] Como é que vou viver na rua com R$ 2 mil. Vou viver de favor e quando acabar o dinheiro vou ficar na porta da igreja. Fico aqui mesmo' (Castro, 2004b, p. 3).

O "tempo de sobreviver" agora estava diante de uma possibilidade de construção de uma participação na 7ª etapa. Para tanto, era necessário dedicar mais tempo, esse agora para a organização da Amach e para a construção do "poder de voz" dos moradores.

Dentro das estratégias pensadas pela Amach estava a possibilidade de "parar o tempo" do projeto em sua execução para início de um diálogo. Para tanto, foi necessária a construção de caminhos diversos que resultassem na chegada, ou constituição, de um espaço de debate público em que os moradores, principalmente, pudessem ter poder de voz. O Ministério Público, nesse sentido, teve um papel muito importante diante das posições diversas, vontades, tempos e possibilidades na intervenção da 7ª etapa. Dessa forma, para participar do processo, os moradores tiveram que construir, junto ao promotor responsável, uma Ação Civil Pública – nº. 38.148-7, 2002 – para diminuir a velocidade com que o projeto estava sendo implementado e, assim, contemplar um pedido de escuta dos moradores, como expressa a matéria "Verdades e mentiras do novo Pelô":

> O Ministério Público estranhou a velocidade das relocações e, antes que sumissem todas as famílias da última etapa de revitalização, ajuizou uma Ação Civil Pública (nº 38.148-7 – 2002) com pedido de ordem de liminar contra o Governo do Estado e da CONDER. O principal objetivo da ação é barrar o projeto de relocação, por acreditar que o governo do Estado quanto a CONDER estão promovendo o que o MP classifica como assepsia social, ou seja uma espécie de faxina em que a pobreza do Pelourinho é a sujeira (Castro, 2004c, p. 3).

Passados os anos iniciais da intervenção (2001-2002), a Amach, já fundada, passa a ser representante dos moradores nas esferas públicas de diálogo então constituídas. Esses caminhos de mobilização e organização dos moradores tiveram a influência direta do grupo de amigos e a parceria importante com o Ministério Público. Nesse processo ficam evidentes as diferenças, as ambiguidades e os objetivos das pessoas e atores envolvidos, além do papel que a justiça pode ocupar na mediação de conflitos na defesa dos interesses da cidadania, aqui entendida como os moradores ocupantes desse território em disputa.

A construção das esferas públicas: a mediação do conflito pela instância jurídica e o comitê gestor

O ano de 2002 dá início a uma verdadeira disputa judiciária. Primeiramente, serão aqui expostas as representações advindas com a Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) com pedido de medida cautelar que o Partido dos Trabalhadores (PT) moveu perante o Tribunal de Justiça da Bahia. Dentro dos argumentos e teses defendidos pela Adin, ela argui o projeto quanto à relocação dos moradores com base no "mérito" da 7ª etapa, que fere o princípio da dignidade da pessoa humana, tendo como fonte normativo-constitucional o artigo 2 da Lei Fundamental da Bahia. Ainda somavam à construção desses argumentos a possibilidade concreta dos moradores tirarem do local seu

sustento, seja via o biscate, nos comércios, na expressão cultural dos artistas plásticos, capoeiristas etc., revelando um modo peculiar de uso do espaço para sua sobrevivência:

> Tudo é relevante: desde o saber de um vendedor de fitas do Senhor do Bonfim até o singelo sincretismo de idiomas cultuado pelos guias turísticos [...] desde a forma como se vestem até a linguagem utilizada para a comunicação com outras pessoas têm que ser preservadas, pois constituem patrimônio cultural imaterial local (Partido dos Trabalhadores, 2003, p. 19).

A esfera pública, para Arendt (1983), é o espaço que ilumina e revela o agente diante do discurso e da ação. A contestação da Adin por parte da Procuradoria Geral do Estado acabou por expressar os valores subjacentes ao projeto oficial na sua relação com os moradores locais, diante de uma possibilidade de diálogo ou de mudança nos parâmetros de execução da 7ª etapa (Bahia, 2003). Já de início, a referida contestação questiona a procedência – ou não – de uma cultura nascida exclusivamente das condições de pobreza e carência na forma de uma indagação:

> [...] existem, na área da 7ª Etapa, um modo de vida ou expressões típicas urbanas específicas que merecessem o reconhecimento como cultura e, portanto, significassem manifestação da dimensão humana do grupo social ali habitante? (Bahia, 2003, p. 15).

Se a riqueza da *vita activa*, segundo Arendt, estava na possibilidade de reconhecer os atores revelados, nem o grupo de "amigos", nem os moradores, naquele momento, esperavam uma resposta institucional tão explícita e de cunho moral tão estigmatizante por parte dos representantes do Governo do Estado da Bahia. Naquele momento, observou-se nos moradores um aumento do descrédito sobre as possibilidades da negociação, além da tristeza e revolta pelas supostas imagens reforçadas de marginais, e então se buscou novas estratégias

para denunciar o governo, que assim revelava seu julgamento moral relativo aos moradores:

> Ao mesmo tempo, promove-se a reinserção social da população hoje existente, cujo modo de vida certamente não é cultural e muito menos digno, mediante a oferta de transferência para casas populares [...]
>
> Os moradores não se vestem de forma típica, de baianas ou pais de santo. Vestem-se com roupas que conseguem, a maior parte de andrajos. Tampouco criam dialeto, mas falam simplesmente errado, arremedo de uma língua que desconhecem.
>
> Existe tão somente um estilo de vida determinado pela pobreza, indigno de ser considerado como expressão da dignidade da pessoa humana [...] Apenas denota pobreza e marginalidade [...]. Não há, na hipótese, cultura popular a ser protegida! (Articulação de Luta por Moradia, 2003, p. 36 e 37 *apud* Partidos dos Trabalhadores, 2003, p. 12, 17 e 18).

A mediação do Ministério Público acabou por mobilizar reuniões, realizar inquéritos civis, ação civil pública, dando estatuto jurídico a um conjunto de denúncias e tentativas de diálogos cujos resultados foram divulgados na mídia, comentados nas esquinas e bares da "poligonal" da 7ª etapa e nas reuniões da Amach. Em setembro de 2002, ocorreu uma reunião, marcada como a primeira, em que as partes se encontravam diante do Ministério Público. Ao final do encontro, foi afirmado, pelo advogado da Conder, a possibilidade da participação do representante da Amach nas negociações com os moradores, acompanhado de um advogado vinculado a essa associação. O que poderia ser compreendido como uma vitória pontual, foi visto com desconfiança pelo grupo da Amach e, ao final da reunião, já no lado de fora da sala, todos analisavam que o advogado da Conder parecia, de fato, não estar atento para a situação de embate criada, pois ele acabara de abrir uma possibilidade de diálogo. A avaliação acabou por se confirmar e, na segunda reunião

marcada entre as partes, a Conder apresentou-se com outro advogado. Com uma postura extremamente autocrática, ele falava alto, gesticulava, e afirmou que a "CONDER não iria fazer qualquer concessão e removeria proprietários e moradores da área da 7ª Etapa de Centro Histórico de Salvador" (Bahia, 2002b, p. 9). Foi o bastante para que o promotor de justiça, diante de todos na reunião, com um forte tapa na mesa de negociação, falasse em mais alto tom ainda: "vamos denunciar, nos órgãos internacionais, e vamos abrir uma ação civil pública contra a Conder de que o Governo do Estado da Bahia está promovendo uma assepsia social no Centro Histórico de Salvador".

O Ministério Público, então, ajuizou uma ação civil pública[5] com pedido de ordem liminar contra o Governo do Estado e a Conder, tendo como objetivo principal conter o processo de expulsão dos moradores. A mídia, imediatamente, divulgava esses resultados e tornava ainda mais público as questões inerentes a ela, naquele momento, junto à opinião pública. O jornal *A Tarde* publicou uma matéria de uma página inteira com o título "CONDER acusada de fazer 'assepsia social'", em 21 de novembro de 2002, que anunciava que o Ministério Público (MP), na construção da sua ação civil, entendia que o Governo da Bahia estava promovendo uma "assepsia social" (Fonseca, 2002, p. 3).

Assim, a ação civil pública questionava as diferenças entre o projeto inscrito no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e sua execução na prática, o que acabou por interromper a execução das obras até que as questões fossem apuradas e esclarecidas:

> [...] O pedido principal da ação é o cancelamento definitivo das ações de retirada de moradores, dando-lhes a oportunidade de se manifestar, exprimindo se querem sair ou permanecer na área. Caso queiram ficar, que seja providenciada a restauração dos imóveis, recomenda o Ministério Público (Weinstein, 2002, p. 3).

5 Ação Civil Pública nº 38.148-7/2002.

Dentro da ação, diversos trechos da Pesquisa Socioeconômica e Ambiental da 7ª etapa, elaborada pela própria Conder, indicavam para a promotoria a necessidade de esclarecer por que os moradores estavam sendo relocados da área. Para melhor análise desse momento da ação civil, segue parte da pesquisa citada no corpo da ação, seguida pela conclusão da promotoria:

> A Etapa precisa de mudanças que tornem mais digna e sustentável a vida de seus habitantes, permitindo que eles participem dos benefícios dos impactos positivos (Conder, 2000 *apud* Bahia, 2002b, p. 4).

Diante dessa argumentação da Conder, o Ministério Público pontua:

> Contudo, no ano de 2001, a CONDER já estava pressionando os moradores de diversos imóveis da área da 7ª Etapa do Centro Histórico de Salvador para que os desocupassem [...] vale ressaltar que os réus jamais informaram detalhes do Programa Monumenta aos proprietários e moradores da área [...] preferem, pagando mísero valor, jogar na rua da amargura milhares de famílias com as suas crianças, sem a mínima preocupação com o seu destino (Bahia, 2002b, p. 5).
>
> Não quer a CONDER que a população humilde, que sempre morou no Centro Histórico de Salvador, ali permaneça, e está promovendo uma verdadeira assepsia social (Bahia, 2002b, p. 11).

Para o Ministério Público, o próprio Decreto nº 8.170, de 25 de fevereiro de 2002, do Governo do Estado, que declarou de utilidade pública os imóveis da "poligonal" da 7ª etapa, era inconstitucional. A argumentação do MP considerava inadmissível que os proprietários residentes na área tenham seus imóveis desapropriados para que outras pessoas possam morar, pois a desapropriação que justificaria reforma do bem desapropriado, segundo consta na Ação Civil, seria para urbanização – artigo 5, "i", do Decreto-Lei nº 3.365-41 –, mesmo assim, sem a

intenção de assepsia social, "[...] pois a doutrina e a jurisprudência são unânimes em defender a prioridade para os antigos moradores, uma vez que não se vise a especulação imobiliária" (Bahia, 2002b, p. 20).

Por fim, a ação colocava a necessidade de "estancar, urgentemente, a expulsão dos proprietários dos imóveis". Para tanto, indica 12 questões, das quais, dentre elas, destacam-se:

> - Seja determinado aos Réus a imediata suspensão de toda e qualquer atividade que implique na remoção ou expulsão [...]
>
> - Seja determinado aos Réus a transferência temporária dos proprietários e dos moradores dos imóveis que estejam em situação de risco [...]
>
> - [...] garantia de permanência dos proprietários e moradores que assim desejarem [...]
>
> - A condenação dos Réus na obrigação de fazer consistente na garantia de presença de advogados na negociação dos Réus com os proprietários e moradores [...]
>
> - Condenação dos réus no pagamento de danos materiais e morais causados aos proprietários e moradores da área (Bahia, 2002b, p. 24-27).

Para os moradores e a Amach, o reconhecimento como patrimônio cultural imaterial parecia ambígua e tensa devido às contradições sociais vividas. Porém, por mais contraditória que pudesse ser a realidade das famílias e vidas ali expostas em relação ao valor simbólico de patrimônio cultural imaterial, nada poderia ser mais absurdo do que a argumentação usada pelo governo no texto da contestação de que o modo de viver daquelas pessoas não seria uma "cultura" a ser preservada:

> O que sobra, mais uma vez com devido respeito, é uma 'cultura', em verdade um 'modo de viver' produzido pelas condições de pobreza, de dominação socioeconômica, de exclusão [...] Realmente queremos manter convenientemente, essas pessoas como personagens de Jorge Amado?

> Nossos 'sacis' (*meninos viciados em crack*) não seriam a versão moderna dos 'capitães de areia'? Nossas meninas, as novas velhas Tietas, atrações do turismo sexual? Que espetáculo a vida entre brigas com peixeiras modernas, os lavadores de carros protegendo nossos bens, como um carnaval sem fim a que assistimos de arquibancada!!! (Bahia, 2003, p. 11).

Nesses termos, o governo não reconhece o *modus vivendi* dos moradores da 7ª etapa do Centro Histórico de Salvador como "cultura popular típica". As palavras, definitivamente aqui especificadas dentro da esfera pública, apresentam não só a dimensão da comunicação – conflitiva –, mas revelam também os agentes nas relações de poder. E, explicitando a relação efetiva de força esfera pública gerada para a discussão da intervenção da 7ª etapa, assim finaliza o documento contestatório do Governo do Estado da Bahia, sobre a preservação do valor imaterial a ser preservado: "não há, na hipótese, cultura popular a ser protegida!" (Bahia, 2003, p. 12).

As palavras e intenções reveladas no embate jurídico – Adin do MP e contestação à ação pelo Estado – ganham publicidade dentro da mídia impressa e, principalmente, na voz dos moradores que, tendo conhecimento das avaliações morais expressas pelo governo no seu documento da contestação passam a denunciá-las em toda reunião da Amach, nos debates públicos em que eram convidados, nas entrevistas com pesquisadores que já começavam a intensificar suas visitas à campo, nas mobilizações e visitas as casas das famílias atingidas.

Com o título "Moradores resistem a deixar os casarões no Centro Histórico", o jornal *A Tarde* destacava uma frase significativa emitida por um dos moradores: "*não sou caranguejo pra voltar pra trás*", referindo-se à sua decisão de permanecer em sua casa e não voltar para seu interior de origem após estar vivendo por mais de 20 anos na casa onde habitava (Castro, 2003, p. 6). Enquanto a mídia ia divulgando informações, e dando voz aos atores que constituíam o embate, os moradores passavam a articular ações de maneira a fortalecer a Amach.

Um dos resultados do processo de denúncia e articulação esteve presente no reconhecimento e visita do relator da Organização das Nações Unidas (ONU) para moradia adequada, o indiano Miloon Kothari. O objetivo principal dessa visita era conhecer de perto os problemas de moradia e exclusão social no Brasil, e, posteriormente, construir um relatório da ONU com as recomendações ao governo brasileiro e local, com base nos acordos internacionais sobre direitos humanos assinados entre as nações. O relator iria caminhar com os diversos movimentos pelas ruas do Centro Histórico – Pelourinho, Rocinha e 7ª etapa –, depois almoçaria com os representantes do poder público local e, às 17h, iria participar da audiência pública na Igreja de Nossa Senhora do Rosário dos Pretos, onde representantes desses movimentos iriam relatar os problemas de moradia de Salvador, referentes a saneamento, infraestrutura, relocação e indenização, déficit habitacional e acessibilidade aos portadores de necessidades especiais.

A Relatoria Nacional do Direito Humano à Moradia Adequada e à Terra Urbana, vinculada ao Projeto Relatores Nacionais em Direitos Humanos Econômicos Sociais e Culturais (DHESC), responsáveis pelo acompanhamento da ONU pelo Brasil, assim publicou duas das 14 recomendações pontuadas pelo relator para os governos locais, no que diz respeito diretamente ao caso da 7ª etapa:

> O Governo do Estado da Bahia deve constituir um conselho gestor do Projeto Turístico de Revitalização do Pelourinho... Visando garantir a efetiva participação da população nas decisões da 7ª Etapa de Recuperação do Pelourinho (Relatoria, 2005, p. 3).

Ao final de 2004, o Ministério Público elabora o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Este documento passou a ser o principal instrumento de pressão e negociação entre as partes, servindo ao mesmo tempo como um ganho para os moradores e limitando seu poder de pressão, pois elencava apenas algumas das principais reivindicações da Amach, não contemplando, no entanto, a possibilidade de retorno

das famílias que já haviam negociado no início do processo. Outra questão importante dentro do TAC foi a definição de um número concreto de 103 famílias a serem beneficiadas pelo programa de moradia.

O que o TAC trouxe de importante para o debate do projeto, foi a constituição de um Comitê Gestor paritário, no qual a Amach e outros representantes da sociedade teriam a possibilidade de conhecer melhor as informações do projeto, dialogar com as entidades responsáveis e decidir sobre questões de impasse junto aos órgãos públicos responsáveis pela 7ª etapa. Na prática, o comitê acabou sendo uma instância privilegiada e restrita de discussão sobre diversas questões que envolviam o projeto, em sua execução, tendo a Amach a responsabilidade de levar para os outros moradores o que estava sendo encaminhado naquele âmbito de decisão.

> O Comitê Gestor, doravante denominado COMITÊ, instituído neste ato para análise e deliberação sobre requerimentos apresentados pelas famílias relacionadas no ANEXO I, terá a seguinte composição: dois representantes da CONDER, um representante da Secretaria de Combate à Pobreza – SECOMP, um representante da Secretaria de Desenvolvimento urbano do Estado da Bahia – SEDUR, um representante da AMACH, um representante do Centro de Estudos e Ação Social – CEAS, um representante da Universidade Estadual de Feira de Santana – UEFS e um representante da Cooperação para o Desenvolvimento da Moradia Humana – CDM (Bahia, 2005, p. 1).

O comitê gestor foi uma instância em que as diferenças, singularidades, diálogos ocorreram de forma mais intensa. Esta intensidade se deu, por se constituir em espaço de construção de possível acordo entre as partes em torno das mais variadas questões que afetavam a área e seus moradores, mesmo em uma atmosfera de tensão: desde o traçado da poligonal, aos programas de financiamento que compõem a 7ª etapa como política de habitação, os casos particulares de famílias que não se sentem contempladas e que têm de deixar o seu imóvel,

mesmo que este estivesse dentro dos limites da poligonal traçada, os problemas e ações voltados para a geração de emprego e renda etc. Ali existiam múltiplas possibilidades de ação, mas ao mesmo tempo era um espaço que precisava de suporte institucional – mediação do MP, por exemplo –, mesmo numa dinâmica dialógica entre os interessados por meio da formulação das dificuldades e de caminhos de ação.

O comitê vivenciava não só as diferenças, mas também as dificuldades em fazer caminhar o processo de negociação, já que cada questão levantada demandava tempo de entendimento e diálogo entre as partes. Ali eram anunciadas informações importantes, nunca testemunhadas em qualquer outro espaço público de concertação, o que tornava o Comitê Gestor num espaço privilegiado de acesso à informação. As pessoas presentes, principalmente os moradores, ficavam impacientes quando percebiam que não só a maioria das pessoas já havia saído da área, como os que permaneceram teriam pouca oportunidade de modificar o projeto. Essa irritação aflorava a cada frase de impacto revelada pelo técnico da Conder, e ele, antes de detalhar o mapa, afirmou – e foi anotado – durante a reunião que: "*a gente diz se a Amach deve e como deve participar*". Afirmava aí a prerrogativa da autoridade dos técnicos sobre o projeto.

Apesar dessas tensões e contradições, a riqueza dessa experiência está justamente na possibilidade de explicitar as divergências, ou diferenças, num espaço público regulado. Os moradores representados por um grupo da Amach indagavam, então, onde estaria o projeto urbanístico a ser construído para e com os moradores locais. Argumentavam que ali estava sendo apresentada uma planta e não o que eles entendiam ser um projeto. Que eles tinham demandas para área que não estavam ali contempladas. A reação da Conder, ali representada pelo então gestor do programa, afirmava que a Amach e a comunidade poderiam ver o projeto, mas não o modificar, pois só em junho de 2004 as demandas tinham sido explicitadas o que demandaria tempo impossível de execução para contemplar novas demandas.

O tempo realmente passou, e os embates chegavam ao ano de 2006, com outra novidade na conjuntura política, agora local, com a vitória

das eleições por um governador afiliado ao PT para o governo da Bahia. Essa nova conjuntura alimentava expectativas de todos, afinal foi o PT que encaminhou a Adin, foi o PT que constituiu parte das denúncias junto a Amach. Porém, as mudanças esperadas, seja em função do direcionamento das casas segundo programas de financiamentos diferentes, contemplando faixas de renda também diferentes, e os valores a quem ainda quisesse ser indenizado, ou a ampliação dos números de moradia, não mudou. A Amach, naquele momento, já havia adquirido certa experiência em negociações, discussões e formulação de propostas. Foram anos de formação de um pequeno grupo de lideranças, que acabou por se constituir também num grupo de poder dentro da Amach, seja em função do arcabouço de informações adquiridas, seja em função dessa *expertise* construída com a participação.

Ao serem entregues as primeiras chaves para os moradores, já em 2007, a então presidente da Amach, em ato político, sentada na mesa composta pelo assessor direto do MinC, pelo governador do Estado da Bahia, pelo promotor de justiça e diversas autoridades locais e, ainda, diante de uma plateia com cerca de 200 pessoas, proferiu o seu discurso. Ali estava representado o resultado da busca pelo direito à moradia e de participação no projeto da 7ª etapa:

> O dia de hoje nos faz lembrar, com tristeza, das perdas e expulsões de moradores que foram usurpados de seus direitos. Mas também o dia é de alegria pelo reconhecimento da resistência, vitória e permanência de um pequeno número, de 103 famílias, através da AMACH. Sabemos que é pouco, mas nenhuma associação de moradores do Brasil havia até então alcançado conquista semelhante em relação às áreas urbanas de caráter patrimonial. Porém, chamamos a atenção das autoridades aqui presentes para as outras famílias, da própria 7ª Etapa, que não foram contempladas neste projeto, como também das outras áreas degradadas

> do Centro Histórico, para que os cidadãos que lá sobrevivem tenham seus direitos de permanência, trabalho e moradia garantidos[6] (Amach, 2007).

Considerações finais

A esfera pública formada no processo de debate sobre o destino dos moradores afetados pelo projeto de intervenção mostra como essa intervenção, ao romper a rotina da vida e do trabalho, representa um acontecimento disruptivo que faz emergir campos distintivos entre a cidade planejada, por poligonais, em recursos financeiros, sob olhares técnicos e administrativos, e a cidade vivida no dia a dia das pessoas, da maioria constituída do meio popular, com suas urgências e sua dinâmica própria no uso desses espaços urbanos relegados e "revitalizados".

Para os moradores da 7ª etapa, representados na Amach, pode-se aqui afirmar que se alcançaram resultados importantes. Eles constituíram um poder de voz que impactou em diversos espaços, seja na universidade, na mídia local, nacional e internacional, nos órgãos internacionais de direitos humanos, explicitando o que eles julgavam ser injustiças do poder público local diante da sua condição de morador, principalmente sobre o direito à moradia e à cidade. Esse poder de voz foi institucionalizado em uma associação de moradores, a Amach, que, com um grupo de apoio, "os amigos", acabou se tornando uma referência para as pessoas do meio popular terem garantidos os direitos de moradia nos centros históricos. Concretamente, ali estão os primeiros moradores, em uma lista de 103 famílias, que adquiriram o direito de permanecer no sítio histórico, com um financiamento público direcionado para pessoas de baixa renda, a Política Habitacional de Interesse Social (PHIS). Mas, ao lado desse resultado, outros tantos devem ser aqui considerados também.

6 Discurso manuscrito pelo presidente e cedido ao autor desse capítulo em outubro de 2007.

Toda pedagogia que implicou o processo de construção da participação social dos moradores também representa um resultado importante. Os limites apresentados para a ampla participação social popular, a realidade de vida da maior parte das pessoas ali presentes, os limites de tempo, o interesse ou vontade dos principais envolvidos, dos grupos de apoio, e do poder público, em grau diferenciados, somados à possibilidade de agilizar os processos de negociação junto ao governo, pressionando por resultados mais rápidos, podem ser considerados também um dos fatores que restringiu o acesso da maioria a essa pedagogia social, ou seja, a sua ampliação e publicização entre a maioria.

Mais do que o concreto, representado nas casas reformadas ou revitalizadas, o que, por fim, realmente se percebe dessa experiência de luta e resistência pelo direito à moradia é que a esfera pública formada acabou por explicitar tensões, formular denúncia e o reconhecimento dos agentes no projeto, como cidadãos com direito de participar, do poder público, da sociedade civil, da mídia. A participação dos moradores possibilitou uma negociação com o Governo do Estado da Bahia, nas diferentes gestões durante os embates, entre 2001 e 2007, tempo analisado pela dissertação, que acabou por reconhecer que o "diferente" pode, mesmo sob pressão, ser ouvido. Ser ouvido em uma esfera dinâmica e desigual, em que seu próprio processo de constituição apresenta os caminhos e limites para o alcance do objetivo; mesmo que esse ainda esteja na fase inicial da própria busca por participação.

Referências

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1983.

ARENDT, Hannah. *Penser l´événement*. Tours, FR: Berlim, 1989.

BAHIA (Estado). Ministério da Cultura. *Programa de preservação de patrimônio cultural urbano (Programa Monumenta Salvador)*: relatório síntese de andamento. Salvador: MinC, 2002a. 8 p.

BAHIA (Estado). Ministério Público. 2ª Promotoria de Justiça da Cidadania. *Ação Civil Pública, com pedido de ordem liminar*. Salvador, 19 nov. 2002b.

BAHIA (Estado). Ministério Público. 2ª Promotoria de Justiça da Cidadania. *Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)*. Salvador, 1 abr. 2005.

BAHIA (Estado). Ministério Público. 2ª Promotoria de Justiça da Cidadania. *Termo de declarações da Sra. Maria Ildete Souza da Silva*. Salvador, 17 dez. 2002c, 1 p.

BAHIA (Estado). Ministério Público. *Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça da Cidadania*. Salvador, 7 maio 2002d.

BAHIA (Estado). Procuradoria Geral do Estado. Procuradoria Especializada Judicial. *Contestação da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 38.148-7/2002*. Salvador, 10 abr. 2003, 32 p.

CARVALHO, Mario Cesar. Falta de política arrasa patrimônio histórico. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 3 out. 1994. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/10/03/ilustrada/10.html. Acesso em: 9 maio 2024.

CASTRO, José. De morador a mendigo do Pelô. *A Tarde*, Salvador, p. 3, 29 jan. 2004a.

CASTRO, José. Moradores resistem a deixar os casarões no Centro Histórico. *A Tarde*, Salvador, p. 6, 2003.

CASTRO, José. Pobres fora do novo Pelourinho. *A Tarde*, Salvador, p. 3, 23 jan. 2004b.

CASTRO, José. Verdades e mentiras do novo Pelô. *A Tarde*, Salvador, p. 3, 28 jan. 2004c.

CONDER. *Levantamento socioeconômico do Pelourinho*. 2. ed. Salvador: Governo do Estado da Bahia, 1997.

CONDER. *Projeto Monumenta/BID*: pesquisa socioeconômica e ambiental da 7ª etapa do Projeto de Recuperação do Centro Histórico - Salvador (BA). Salvador: Conder, 2000. v. 1.

CONDER. *Projeto Monumenta/BID*: projeto integrado de desenvolvimento socioeconômico e ambiental da 7ª etapa do Projeto de Recuperação do Centro Histórico - Salvador (BA). Salvador: Conder, 2005.

COSTA, Iraneidson Santos *et al.* (coord). Trajetórias das lutas das comunidades populares de Salvador (BA) pelo direito à moradia. *Cadernos do CEAS*, Salvador, n. 206, p. 67-96, jul./ago. 2003. Texto faz parte de Dossiê elaborado a partir de documentos produzidos por oito comunidades populares de Salvador (Articulação de Luta por Moradia). Disponível em: https://cadernosdoceas.ucsal.br/index.php/cadernosdoceas/issue/view/103. Acesso em: 9 maio 2024.

FONSECA, Adilson. CONDER acusada de fazer "assepsia social". *A Tarde*, Salvador, p. 3, 21 nov. 2002.

FONSECA, Adilson. Ruínas no Centro abrigam face da miséria. *A Tarde*, Salvador, p. 9, 4 ago. 2000.

FRANCISCO, Luiz. Governo oferece linha de crédito. *Agência Folha*, São Paulo, p. 6, 24 jan. 2001.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (Brasil). *Ação Direta de Inconstitucionalidade com Pedido de Medida Cautelar (ADIN nº 38.148-7/2002)*. Salvador, [2003], 42p.

RELATORIA NACIONAL DO DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA E TERRA URBANA. *Ameaça de despejo forçado dos moradores da comunidade da Rocinha do Centro Histórico de Salvador devido ao projeto turístico de revitalização*. São Paulo: Projeto relatores nacionais em DHESC: Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, 2006.

WEINSTEIN, Mary. Professor vê "ação desumana". *A Tarde*, Salvador, 5 jan. 2002.

CAPÍTULO 10

Capitalismo, direito e espaço: as normas na reestruturação do território e as relações entre o local/global[1]

Ícaro Argolo Ferreira

Tratar das complexas relações entre regimes de acumulação capitalista e o espaço implica analisar os "ajustes espaciais" – reestruturação do território – no interior das contradições de acumulação do capital, na formação do valor. Seus postulados permitem entender formas de intervenção planificada do governo num programa de retomada do crescimento econômico nacional no provimento

1 Este texto resulta da minha tese de doutorado intitulada *Desenvolvimento territorial em conflito: um estudo sobre a implantação do estaleiro enseada indústria naval, na perspectiva do direito ambiental*, defendida junto ao Programa de Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador (UCSal), em 2019, sob a orientação de Anete Brito Leal Ivo.

de infraestrutura e os significados dessa dinâmica sobre as condições de desenvolvimento local. Neste capítulo, a análise toma como base analítica a implantação de um estaleiro, Enseada Indústria Naval, em Maragojipe, como parte de uma ação estratégica de retomada do desenvolvimento nacional estruturada no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)[2].

Essa relação não é diretamente linear e vertical, do nacional ao local, mas envolve complexas mediações entre a dinâmica de fluxos da economia nacional e mediação dos governos locais. O processo de desenvolvimento e crescimento econômicos afeta, de forma nem sempre conciliável, a relação entre sociedade e as normas regulatórias que delimitam institucionalmente os usos do território, e envolve um quadro de conflito e disputa entre projetos e agentes sociais, e formas de agenciamento e arranjos entre atores distintos, sobre o território.

Nesse sentido, a análise busca ultrapassar uma percepção linear e estática da mudança no uso desse território, considerando-o, fundamentalmente, da perspectiva política da sua apropriação e ocupação, definida inclusive por uma regulação federal conflitiva sobre o mesmo território, com projetos diversificados: a regulação de uma Reserva Extrativista (Resex)[3], do início dos anos 2000 e os novos procedimentos

2 O PAC foi instituído pelo Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007, e teve como objetivos acelerar o crescimento econômico, aumentar o emprego e melhorar as condições de vida da população brasileira. O programa consiste em um conjunto de medidas destinadas a incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público em infraestrutura e remover obstáculos – burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos – ao crescimento.

3 A Resex Marinha Baía do Iguape está localizada nos municípios de Maragojipe e Cachoeira, estado da Bahia, abrange uma área total de 8.117,53 hectares (ha) envolvendo dois ambientes: 2.831,24 ha inclui terenos de manguezais e 5.286,29 ha de águas internas brasileiras. Possui cerca de 903 famílias que estão envolvidas com atividade de pesca e mariscagem na baía do Iguape; desse universo, 68,3% das famílias se dedicam à pesca e 31,67% à mariscagem. Cerca de 31% da população tem na mariscagem sua principal atividade, realizada por mulheres e crianças, sendo a atividade pesqueira exercida essencialmente por homens. Ver em: https://uc.socioambiental.org/pt-br/arp/2584.

de implantação do Estaleiro Enseada Indústria Naval, em Maragojipe, no Recôncavo Baiano, em 2012.

Este capítulo mobiliza alguns elementos teóricos da relação entre capital, espaço e direito, observando, de um lado, os significados das "regras" definidoras dos usos do espaço e, de outro, as tensões entre a dinâmica geral da acumulação e sua inscrição em espaços tradicionais, que destaca a dimensão conflitiva da constituição do "comum", entendido como princípio distinto de qualquer lógica de apropriação privada e reserva para o uso coletivo.

Capitalismo e espaço: a reestruturação do espaço no processo da acumulação

David Harvey (2005), ao tratar das complexas relações entre regimes de acumulação capitalista e o espaço, analisa os "ajustes espaciais" – reestruturação do território – no interior das contradições de acumulação do capital, na formação do valor. Seus postulados permitem entender formas de intervenção planificada do governo num programa de retomada do crescimento econômico nacional no provimento de infraestrutura e os significados dessa dinâmica sobre as condições de desenvolvimento local. Essa relação não é diretamente linear e vertical, do nacional ao local, mas envolve complexas mediações entre a dinâmica de fluxos da economia nacional e mediação dos governos locais.

Para Harvey (2005, p. 9-10),

> [...] um minucioso exame das formas em que o capital produz espaço ajudaria a construir uma teoria do desenvolvimento desigual e integrar melhor os fenômenos geográficos de expansão e desenvolvimento nas várias reformulações e revisões da teoria da acumulação de capital de Marx que então apareciam, e, consequentemente, integrar tais teorias com aquelas do imperialismo e dependência, as quais também eram objetos de sérios debates naquele momento.

A tese do "ajuste espacial" de Harvey somente tem sentido se relacionada à tendência expansiva do capitalismo, entendida, segundo a teoria marxista, pela queda da taxa de lucros que produz crises de superacumulação (Harvey, 2001). Tais crises manifestam-se em excedentes simultâneos de capital e de força de trabalho sem que aparentemente exista nenhuma forma de coordená-los para realizar uma tarefa socialmente produtiva. Portanto, frente à desvalorização – e mesmo à destruição – cíclica de capital e os excedentes de força de trabalho, devem ser buscadas formas alternativas para absorver os excedentes.

É nesse sentido que a expansão geográfica e a reorganização espacial constituem-se, para Harvey (2013), alternativas possíveis. Esses processos não estão dissociados da perspectiva e ajustes temporais, uma vez que a expansão geográfica, segundo o mesmo autor, envolve investimentos em infraestruturas físicas e sociais de longo prazo – especialmente aquelas como redes de transporte e de comunicações, educação e pesquisa, por exemplo – que demoram muitos anos para realizar seu valor através da atividade produtiva que apoiavam.

O entendimento de Harvey sobre o ajuste espaço-temporal é simples: a superacumulação em um dado território implica um excedente de mão de obra – aumento do desemprego – e excedente de capital – que se manifesta num mercado abarrotado de bens de consumo, os quais não podem ser vendidos sem perdas. Tais excedentes podem ser absorvidos por: a) uma reorientação temporal por meio de investimentos de capital em longo prazo, ou gastos sociais – como educação e pesquisa – que adiam a reentrada na circulação do excesso de capital até um futuro distante; por b) reorientações espaciais por meio da abertura de novos mercados, novas capacidades produtivas e novas possibilidades de recursos e mão de obra em outro lugar; ou, ainda, por c) alguma combinação de a e b (Harvey, 2013).

Os investimentos relativos ao empreendimento Estaleiro Enseada Indústria Naval, em Maragojipe, buscam a realização de dois objetivos: uma perspectiva temporal do crescimento e desenvolvimento econômico nacional, em termos de investimento de médio e longo prazo em infraestrutura para reforço e sustentabilidade ao setor produtivo

nacional, ao mesmo tempo, uma dinamização de novos mercados e de novas capacidades produtivas localizadas, como a criação de empregos.

Considerando as relações entre os espaços localizados e a dinâmica global – a relação local/global –, essa dimensão é tensa porque as capacidades internas criadas podem gerar novas condições de competição na dinâmica global.

> O espaço ganha, hoje, um sentido diverso dos momentos anteriores da história de sua produção. No quadro do processo de mundialização, que delineia a relação global/local, [...] o que vai determinar um novo papel do espaço na acumulação do capital. Como exigência do seu desenvolvimento, esse comportamento realiza-se no movimento de passagem da hegemonia do capital produtivo industrial para o capital financeiro, [...] sob novas modalidades, articuladas ao plano mundial (Carlos, 2015, p. 1).

A realocação do excedente de mão de obra e capital por tais investimentos requer a mediação das instituições financeiras e/ou estatais, que têm capacidade de gerar e oferecer crédito.

Tal capital fictício pode ser realocado em projetos futuramente orientados, como construção de estradas, ou na educação, revigorando, assim, a economia. Se os gastos em construções ou melhorias sociais se revelarem produtivos – facilitando no futuro formas mais eficientes de acumulação de capital –, então os valores fictícios são reduzidos – seja diretamente por amortização da dívida ou indiretamente por maiores retornos através de impostos que permitem pagar a dívida pública. De outra forma, a superacumulação em setores como construção civil ou educação pode tornar-se evidente com a desvalorização desses bens – moradia, escritórios, parques industriais, aeroportos etc. – ou em dificuldades para pagar a dívida estatal originada com as infraestruturas física e social – crise fiscal do Estado (Harvey, 2013).

Observando a transição do capital industrial para o capital financeiro, Carlos (2015) analisa o papel do espaço – geográfico – na acumulação de capital, observando a transição do capital industrial

para o capital financeiro. Nesse processo, o espaço, antes produto social, passa a ser reconfigurado como mercadoria e expressa uma contradição entre valor de uso/valor de troca, na área do empreendimento. Esse contrapõe os objetivos estratégicos atrelados ao desenvolvimento econômico nacional à ordem sociocultural preexistente, orientada para as condições de reprodução e troca das comunidades tradicionais locais.

A localização e a implantação do empreendimento, dessa forma, integram a cadeia mais ampla de produção, satisfazendo necessidades do processo produtivo na criação de infraestrutura necessária ao desenvolvimento do parque industrial brasileiro, integrando os diversos processos produtivos e financeiros, constituindo-se centro de intercâmbio e também mercado de mão de obra. Reorientado como mercadoria, esse território estimula também a valorização das terras em vez de cumprir uma realização social.

Essa reestruturação acontece de forma interligada entre os setores do capital financeiro, investimentos produtivos da indústria naval e os governos, em diversas escalas – nacional, estadual e local –, no sentido de promover as novas atividades econômicas produtivas e industriais, como o estaleiro e, ao lado dessas, propiciar o estímulo a pequenos investimentos locais, que acabam valorizando o espaço desse empreendimento.

A instalação do estaleiro, atendendo a imperativos de um desenvolvimento nacional, provoca violentas transformações que atingem aspectos socioespaciais, desde a substituição da população residente – desterritorialização de comunidades tradicionais, como expressa Prost (2009) – aos impactos ambientais e às mudanças das funções econômicas, implicando fragmentação dos espaços preexistentes e hierarquização dos lugares. Nesse sentido, o projeto repercute negativamente sobre as populações residentes pelas restrições de acesso – implícitas ou explícitas – a áreas que antes se constituíam fontes de sobrevivência, principalmente para as marisqueiras e, no meio urbano, para os pequenos comerciantes locais, pelo impacto direto dos investimentos.

O espaço social e geográfico de localização do estaleiro, ao ser reestruturado para acolher um projeto desse porte, legitimado por um novo e mais amplo sentido de desenvolvimento de âmbito nacional, passa a funcionar segundo novas regras impostas pela dinâmica desse processo de produção, reconfigurando-se, então, sob os princípios do mercado e de acordo com a força da ação oficial dos governos.

> Sob o capital, toda produção se transforma em mercadoria, realizando-se na dialética valor de uso/valor de troca com a preponderância do segundo em relação ao primeiro orientando e subsumindo as relações sociais (Carlos, 2015, p. 28).

Sendo assim, a implantação do empreendimento é reorientada segundo critérios do mercado, que rege não somente as relações econômicas, mas ressignifica também as condições de vida, as condições de acesso aos lugares e à moradia, e outros aspectos que organizam a reprodução das famílias locais de marisqueiras e os pequenos comerciantes locais. Em suma, a localização do empreendimento torna esse território um espaço-mercadoria

Uma dimensão inerente à intervenção do capital sobre um espaço determinado diz respeito à criação das condições de otimização da comunicação e ao transporte, que influenciam o custo da mercadoria. Ou seja, quanto maior o percurso a ser percorrido pela mercadoria, maiores serão o custo da mesma e o tempo de realização do processo de acumulação. Nesse sentido, a implantação do estaleiro na Enseada do Paraguaçu, da perspectiva do desenvolvimento econômico, tem função estratégica, na medida em que possibilita criar condições de maior autonomia brasileira no setor da indústria naval, reduzindo o tempo de giro do capital e tornando o setor produtivo nacional mais competitivo no mercado global. O investimento do governo no estaleiro visa, portanto, otimizar a comunicação e o transporte – via a indústria naval – que influenciam os processos produtivos de exploração das reservas de petróleo, tornando mais eficaz a circulação e venda dessa *commodity*.

> A racionalização geográfica do processo produtivo depende, em parte, da estrutura mutável dos recursos de transporte, das matérias-primas e das demandas do mercado em relação à indústria e da tendência inerente à aglomeração e à concentração de parte do próprio capital. No entanto, essa tendência exige, para sustentá-la, a inovação tecnológica (Marx, 1985, p. 71).

A localização do investimento influiria então diretamente o desenvolvimento econômico e a demografia de determinadas áreas. Mas, da mesma maneira que projeta possibilidades de crescimento, envolve mudanças das perspectivas das atividades preexistentes locais, e, mais tarde, quando há a desativação do empreendimento devido à crise política e institucional brasileira – com denúncias de corrupção afetando grandes empreiteiras –, chegando ao *impeachment*, produz uma desestruturação econômica, desagregação política e a transformação – antes percebida como polo produtivo – em periferia, tanto social como econômica.

As regras e normas na regulação do território: capitalismo e direito

O processo de reestruturação regional, portanto, não obedece a uma dinâmica natural e envolve formas institucionais de regulação espacial e normas que reorientam as condições legais e administrativas de delimitação das fronteiras e usos desse espaço. Este capítulo considera, portanto, o papel dessas regulações e normas na reconfiguração do território de Maragojipe, resultante da implantação do estaleiro.

A noção de norma, neste capítulo, acompanha as definições de Antas Jr (2005), que a entende como um ponto de partida que estabelece inúmeras relações entre a geografia e o direito. Para o autor, não existe uma relação formal entre a norma e o espaço geográfico, mas a normatização deste pelas ações daquela. Com base nas normas, efetiva-se a instituição legal das fronteiras políticas, a estruturação,

a organização e a regulação do território segundo uma racionalidade que obedece a ordem econômica vigente. Essa perspectiva institucional privilegia as formas de regulação do território e atribui legalidade à implantação do empreendimento.

> [...] é nesta direção que se delineia a problemática de nosso interesse: com a mundialização econômica e a potencialização dos agentes hegemônicos privados (as grandes corporações) – que apresentam capacidade de ação supranacional e enorme capacidade de ordenação econômica –, como se constitui a atual relação de forças entre o Estado e esses agentes, na regulação dos territórios nacionais? (Antas Jr, 2005, p. 54).

Ou seja, como entender a ação desses agentes públicos e privados sob a influência dos investimentos na área? Sob a norma jurídica e as normas geográficas produzem-se condicionamentos sociais que influenciam indivíduos, grupos e populações para a adoção de comportamentos socialmente desejáveis. Esses condicionamentos se dão por processos de coação efetivados pela norma ou regra jurídica, sabendo que, ao ser desobedecida, pode resultar em punição. Ou seja, a norma pode favorecer a inversão da ordem social, entre o legítimo e o ilegítimo.

Para Antas Jr., tanto as organizações – capitalistas – quanto os agentes públicos influenciam a definição e o sentido da norma que delimita o espaço – e território –, e esse, por sua vez, é influenciado pelas organizações econômicas, sociais e políticas, de tal modo que as redefinições conceituais contidas nas regras afetam o significado de valores e processos identitários do lugar, e influencia, também, a condição de vitimização de agentes e a indenização de direitos.

Pode-se deduzir, portanto, que o espaço geográfico é fonte material e não formal do direito, internalizada no *habitus* e nas regras de uso dos habitantes, sendo a norma jurídica, portanto, um elemento relevante na produção dos territórios.

Antas Jr (2005), citando Max Sorre, revela:

> As regras do direito contribuem para criar uma atmosfera onde se exerce a atividade dos grupos. Elas evoluem: contaminações se operam sobre as fronteiras. Entre os fatores de sua transformação vêm ao primeiro plano as estruturas econômicas (Sorre, 1948, p. 142-143 *apud* Antas Jr., 2005, p. 64).

Bourdieu (1991) observa que o discurso jurídico age sobre os atores sociais, em seus mecanismos de reprodução e força, podendo o direito, assim, produzir uma transformação positiva na sociedade. Foi o que aconteceu em relação ao reconhecimento anterior dessa área como área de preservação ambiental, associada ao direito de permanência e de atividades tradicionais. Nessa linha, o reconhecimento do território como área da Resex expande esse direito aos agentes associados ao uso desse território, e a regulação jurídica ratifica o direito dessas pessoas de seguirem suas atividades extrativistas em sintonia com o meio ambiente. Observando critérios teóricos de Bourdieu, o direito, além de se constituir uma teoria de caráter formalista/instrumentalista, pode também se constituir um direito positivo, cujo jurista seria um agente de transformação social, e o direito, por sua vez, se constituiria em motor dessa transformação.

Bourdieu (1991) questiona a perspectiva instrumental do direito e da ciência jurídica apenas como expressão da determinação econômica e dos interesses dos grupos dominantes (Setton, 2002). Recorrendo à noção de *habitus* que, na sua perspectiva, permite entender um processo de incorporação de coerções sociais – regramentos e regulações de caráter histórico-culturais – como condicionantes nas práticas dos sujeitos.

Essa incorporação do *habitus*[4] não funciona apenas como um princípio de ação, mas se constitui também de competências adquiridas

4 A noção bourdieusiana de *habitus* dos sujeitos implica apreender as regras jurídicas como dispositivos internalizados pelos indivíduos e agentes na prática. Para Bourdieu, o *habitus* orienta a práxis mais do que qualquer regra ou norma, desse modo, as estratégias e ações não são produzidas mecanicamente, mas se ajustam a situações

e processos de cognição. O *habitus* é responsável por criar uma estrutura mental ou cognitiva que internaliza a ordem social, produzindo um condicionamento prático a partir de uma intencionalidade (Boltanski; Chiapello, 2009). No caso em análise, a ação técnica regulatória de alteração dos limites da resex preexistente, permitindo os limites legais do território do empreendimento, expõem valores cognitivos hierarquizados sobre noções de desenvolvimento e direitos, mas também de reconhecimento social de agentes, que são também recondicionados a novas regras de regulação do uso do território, e os direitos dos agentes sobre o espaço.

Entendendo o *habitus* como mecanismo de condicionamento ou regulação social, Sckell (2016) considera que a lei resultante das novas regulações aparece, então, como uma exceção ao *habitus*. Para os grupos extrativistas locais, os condicionamentos socioculturais e históricos incorporados no *habitus* têm maior importância na prática desses agentes que a racionalidade das normas e regras do novo desenvolvimento local, pois o *habitus* é um processo longo de incorporação de valores mais duráveis que as novas regras, que atuam na delimitação administrativa e jurídica, os novos usos dos territórios e as práticas dos agentes sobre nesses limites. O processo simbólico e cultural de afirmação identitária dos grupos extrativistas resulta de laços de solidariedade e de história de resistências e lutas desses grupos no provimento e organização das suas formas de reprodução cotidiana.

Sckell (2016), analisando a potencialidade da teoria de Bourdieu para a análise do direito, considera o jurista como um agente de transformação social, mas distingue, no entanto, o campo jurídico do corpo judiciário. O primeiro representa um sistema instituído, e o segundo – o corpo judiciário – é formado pelos agentes jurídicos no exercício de suas funções e práticas. Embora o sistema judiciário e o agente – corpo

e contextos. Isso significa que os grupos sociais que habitam o território ajustam suas práticas segundo normas e práticas sociais que atribuem limites de legitimidade/ilegalidade, reconhecimento ou não.

judiciário – estejam intrinsecamente relacionados, não se constituem, do ponto de vista analítico, um mesmo elemento na ordem social.

Observando essa distinção entre sistema jurídico e prática jurídica, Sckell explicita que pode acontecer de um determinado grupo de juristas ter afinidade com determinado grupo social e, ao se identificar juridicamente com os interesses desse grupo, ultrapassar o campo propriamente jurídico e formal instituído nas regras e nas leis. Essa compreensão é fundamental, pois as avaliações e as posições que os juristas e os executores da norma assumem, social e juridicamente, em relação ao destino dos territórios e seus usos, também interferem sobre a produção, o ordenamento e a regulação espacial sob a égide do capitalismo (Sckell, 2016).

Analisando as contribuições de Bourdieu no campo do direito, Sckell (2016) destaca, ainda, as contradições entre o que o autor denomina "especialistas" – juristas – e "mandantes" – executivos –, que expressam distâncias e influenciam a execução da norma e a reprodução de injustiças.

> Há um descompasso entre a compreensão cotidiana dos mandantes, de um lado, e o ponto de vista profissional dos juristas, de outro. O confronto direto entre os mandantes com interesses pessoais irreconciliáveis é substituído pelo diálogo com argumentos racionais entre os especialistas com 'mandato'. Para que suas soluções sejam aceitas como imparciais, os conflitos sociais devem ser estruturados de acordo com regras formais e ser logicamente coerentes. Nesse contexto, a experiência comum é completamente redefinida (Sckell, 2016, p. 164).

Dessa perspectiva, teoricamente, o direito pode estar orientado não somente pelos interesses econômicos, mas, também, por afinidades políticas e sociais que o jurista tem com os mandantes ou com grupos sociais, em geral, pelas quais se pode verificar um viés valorativo da norma regulatória sobre o espaço. Mas a reivindicação jurídica e seus resultados produzem resultados diretos sobre os territórios. Assim como

o direito influencia o espaço e a sociedade, esses também influenciam o direito (Sckell, 2016) pelas afinidades, valores e critérios, por pressão política de elementos sociais importantes representados nas lutas dos grupos organizados.

> [...] princípio de um conhecimento sem consciência, de uma intencionalidade sem intenção e de um domínio prático das regularidades do mundo que permite antecipar o futuro sem nenhuma necessidade de considerá-lo como tal (Boltanski; Chiapello, 2009, p. 160).

A racionalidade praticada na intervenção sobre um território deriva, portanto, de uma razão teórica, mas também dos condicionantes econômicos, políticos e institucionais criados e das competências adquiridas que influenciam de maneira prática o desenvolvimento social[5] dos sujeitos na interação com o ambiente modificado, como analisam Boltanski e Chiapello (2009).

Direitos e normas sobre o território

O processo de intervenção e dominação do(s) capital(is) e ou dos agentes do Estado sobre um território específico produz uma hierarquização dos lugares, relegando grande parcela da população, desprovida de poder econômico significativo, a áreas periféricas, não podendo desfrutar plenamente desses espaços – urbano ou rural. A delimitação de áreas e seus usos constitui-se, portanto, um instrumento de espoliação, apropriação e poder.

Nesse contexto de desapropriação e destituição das atividades, ou do seu reordenamento sociocultural preexistente, formam-se movimentos que mobilizam saberes de especialistas, juristas, geógrafos,

5 A noção de "desenvolvimento social", aqui, se refere à formação dos indivíduos como pessoas, do ponto de vista emocional e social.

arquitetos, sociólogos e a sociedade civil em geral, embasando a reivindicação do direito dos moradores e das comunidades previamente existentes nesse território em disputa. Esses movimentos avaliam as injustiças produzidas por agentes externos, tanto pelos representantes de grandes empresas quanto pelo Estado, sobre os territórios. O direito à terra e ao território, a garantia à sobrevivência, a falta de acessibilidade, de provimento de infraestrutura e de moradia digna e outras carências são alguns fatores e elementos justificadores tradicionalmente reivindicados em situações de expropriação de áreas para implantação de projetos empresariais – públicos e/ou privados.

Essa tensão diz respeito a um deslocamento entre valor de uso – reprodução – para valor de troca – formação do valor mercado. Rodrigues (2013) aponta o valor de troca como elemento fundador de desigualdades e produz o efeito contraditório de aumentar o valor dos terrenos e "expulsar" os moradores dos seus locais originais, que serão substituídos por quem pode pagar pelos "benefícios" gerados, seja do ponto de vista de investimentos em unidades produtivas, que se expandem com a implantação do empreendimento, seja indiretamente pela incorporação de valor fundiário, do ponto de vista imobiliário.

Rodrigues (2013) denomina território-mercadoria aquele que produz e realiza o valor de troca. O preço da terra aumenta, mesmo quando não existe nenhum trabalho produtivo direto, em função da hierarquização do espaço do ponto de vista da produção do valor para o mercado. No mercado de terras e nas edificações urbanas, o preço ou o valor de troca é estabelecido por proprietários privados em decorrência da melhoria da acessibilidade e infraestrutura garantidas pelas regulações atribuídas à área e pela função econômica que ela cumpre. Na área do estaleiro, as prioridades e investimentos dos governos associados ao capital privado, para viabilizar em médio e longo prazo a formação do valor para as empresas de produção do polo naval, objetivavam alavancar o crescimento econômico nacional e tornar a indústria nacional competitiva na ordem internacional.

Assim, a comunidade local, formada de marisqueiros, pescadores e pequenos comerciantes, que convivem no território, e que dele necessitam para alcançar seu sustento, acaba sendo afetada em seu

modo de vida no território de implantação do estaleiro, o que levou algumas famílias a perderem os meios antes utilizados para o seu sustento, ou seja, para a sua sobrevivência.

O "comum" como princípio de engajamento coletivo

A introdução de um empreendimento de grande porte no município de Maragojipe resultou em um novo arranjo político e empresarial orientado para um projeto de desenvolvimento nacional, que subverte a estrutura social local e o espaço comum. Esse processo abrupto, pela radicalidade das mudanças introduzidas no espaço físico e social, só se realiza numa síntese que combina diversas dimensões: políticas, econômicas, culturais e sociais.

A noção de "bem comum" – considerando "comum" como um substantivo – pode conter certa ambiguidade: um bem é alguma coisa que possuímos ou que aspiramos possuir diante de algumas qualidades que a tornam própria para satisfazer certas necessidades – apropriação-destinação e não apropriação-pertença.

A noção de "comum" delimita a dimensão do indisponível e do inapropriável de que falam Dardot e Laval (2016), não se confunde nem com a noção de público e nem se opõe a esta. A sua destinação social, em desfavor da formalidade jurídica de propriedade, aproxima-se mais da ideia de bem comum, que se alinha na interação entre a destinação social e o uso coletivo de um direito[6]. No entanto, a noção de "comum" se opõe a uma apropriação, dada a necessidade fundamental

6 Em filosofia política, *bem comum* designa o que se deve buscar e determinar juntos; confunde-se com o justo por coincidir com a vantagem comum que a deliberação coletiva deve visar. Nesse sentido, é o desejável por excelência. Isso não significa dizer que uma sociedade, seja qual for, possa se eximir de determinar o conteúdo do "bem comum"; significa apenas que esse bem deve ser sempre determinado *em comum*. Portanto, *o comum* é o princípio que faz buscar o objeto que é o *bem comum*; tanto é verdade que, para visá-lo e buscá-lo de fato, já é preciso participar de uma atividade de deliberação comum. Verifica-se com isso que é o comum que vem primeiro, e não o *bem comum* (Dardot; Laval, 2016, p. 270).

de preservação do meio ambiente e social, um "comum". Caracterizada a ausência do exercício do direito de propriedade, estabelecem-se condições objetivas para a realização de práticas de "comunização" – *pratiques de mise en commun* –, desde que vinculadas a uma finalidade social: o exercício de um direito alinhado ao uso coletivo, viabilizado para além da reivindicação da propriedade coletiva. O cerne é a destinação coletiva do uso do território (Dardot; Laval, 2016).

Não é a naturalização que se constitui base para a definição do comum, mas é a atividade humana que torna um território como uma condição política comum, preservando-o de qualquer lógica de apropriação e reservando-o para o uso coletivo. Considerando a pertinência desse pressuposto, a avaliação de danos sociais e ambientais do empreendimento sobre o território implicaria o princípio do comum, e sua dimensão conflitiva, considerada como aspecto integrante e decisivo e não como um efeito colateral. Como prática política, o comum não é estabelecido como resultado de uma governança pacífica, consensual, (Dardot; Laval, 2016), mas ele se constrói, se expande e se perpetua pela via do conflito. É, sobretudo, um exercício prático de oposição ao processo político de privatização – principalmente do espaço e do ambiente natural –, mas só se constitui como tal por um reconhecimento prático do que é absolutamente indispensável ao uso coletivo[7]. Até que ponto a destruição de recursos marinhos compromete para além de territórios limitados e tem valor universal?

A obrigação implícita que nasce da instituição do comum surge do engajamento político concreto que liga aqueles que elaboraram coletivamente as leis e regras pelas quais o indisponível se encontra subtraído de toda lógica de apropriação.

Entende-se, então, o comum como um novo "modo de produção" ou, ainda, um terceiro a se interpor entre o mercado e o Estado: o comum é, na verdade, o novo nome de um sistema de práticas e de lutas (Dardot; Laval, 2016).

7 Entendida aqui como negociação e acomodação de interesses díspares na formação de um consenso possível na viabilização do empreendimento.

Redefinições do território pela implantação do empreendimento

Abaixo apresentam-se três dimensões que orientam o lastro analítico do processo de mudança resultante da implantação do Estaleiro Paraguaçu, um empreendimento nacional, que constitui um dos componentes estratégicos do PAC, no âmbito local. A primeira se refere à racionalidade do planejamento governamental articulada à implantação do PAC; a segunda diz respeito à noção de "território" – de implantação do empreendimento –, entendido como espaço geográfico constituído por atores sociais políticos e econômicos, e permeado por relações de poder. No contexto da implantação do empreendimento, conflitam três princípios regulatórios nacionais: uma regulação ambiental da área – Resex – orientada para a preservação do meio social e ambiental, incluindo a preservação da vida e da reprodução econômica e social da população local; e, outra, do planejamento econômico nacional, que dá viabilidade a uma retomada de desenvolvimento com base na intervenção em infraestrutura, de base produtiva para o crescimento econômico, e; a terceira visa apreender as implicações da intervenção como um empreendimento abrupto, que produz impacto socioambientais e que afeta as categorias de tempo e espaço sobre o território e a escala entre o local/nacional e internacional.

Essas três dimensões analíticas permitem entender a reestruturação do território sob hegemonia de um processo desenvolvimento econômico, que resultou, ao mesmo tempo, num processo de espoliação de bens naturais na área da Baía do Iguape – Maragojipe, Bahia.

A construção do projeto nacional sobre o âmbito local

A decisão de implantação do empreendimento envolve estratégias e pactuação entre agentes públicos e privados na implantação de uma agenda nacional de desenvolvimento, pelo PAC. Ele se constitui no arranjo entre atores públicos – agentes dos governos federal, estadual

e local – e privados – empresas consorciadas – no processo prévio à implantação do empreendimento.

Nesse processo, os governos constroem alianças com a finalidade de retomar o desenvolvimento econômico nacional autônomo; estimular o crescimento e fomentar, ao mesmo tempo, a criação de emprego e o aumento de renda das famílias e trabalhadores residentes no local.

Como componente estratégico do desenvolvimento nacional de base produtiva no fomento à indústria nacional, o governo propôs recuperar a indústria naval criando incentivos e políticas públicas de forma que empresas privadas pudessem investir no projeto. Esse formato demonstra, do ponto de vista analítico, uma afinidade entre a esfera política – dos governos e partidos – e a esfera econômica – empresas consorciadas –, cujas decisões redefinem o destino do lugar e dão legalidade ao processo de espoliação dos bens naturais, sociais e culturais locais.

A implantação de um empreendimento desse porte reorganiza, portanto, as regulações preexistentes e produz rupturas de pactos anteriores, mesmo institucionais. Nesse caso específico, como estratégia de superar impasses jurídicos de ocupação de área nos limites da Resex, foram alteradas as suas delimitações territoriais anteriores, que orientavam as práticas em relação a organização social local e o acesso da coletividade local ao uso dos recursos marinhos.

A decisão do empreendimento envolve,

> [...] preferências dos agentes envolvidos na escolha (cidadãos num referendo, vereadores numa câmara municipal, deputados no parlamento) e regras e procedimentos que permitem passar de preferências diversas de cada indivíduo para uma única escolha coletiva (Pereira, 1997, p. 424).

Para recuperar as convenções e regras institucionais e regulatórias relativas às mudanças nos usos e destino do lugar, importa explicitar algumas concepções que orientam a análise. Em primeiro lugar,

a perspectiva processual de construção da política – e decisão pública – pela qual se observa a transição do uso do território pelas comunidades locais em atividades tradicionais, e envolve tempos e escalas distintas entre os agentes locais, nacionais e globais. Nesse sentido, a regulação do território para a implantação do estaleiro passa de uma área prioritária de preservação da reserva marinha extrativista, que entende o desenvolvimento local compatível com a conservação do meio ambiente e consoante ao direito dos moradores locais, passa ser redefinida segundo regras e princípios do PAC, reorientados para a retomada setor produtivo indústria do poço naval e do crescimento nacional. Esse deslocamento e redefinição dos usos da área não é natural ou exclusivamente administrativa, mas resulta de um arranjo e articulação dos atores políticos e econômicos para a viabilização do empreendimento e implica uma simbiose entre a esfera política, a esfera econômica e o território específico. Essas relações influenciam as escolhas sociais da economia regional, que afetam o território e comprometem o bem público e natural e os direitos dos cidadãos residentes. Operacionalmente, a análise do território abarca regulações nacionais conflitantes em sua institucionalidade sobre um mesmo território local: tanto uma regulação orientada segundo princípios de preservação do comum – área da resex –; como o processo de intervenção prioritária da retomada do desenvolvimento do PAC – envolvendo poderosos interesses públicos e empresariais externos. A crise institucional e política que atingiu o governo da presidenta Dilma em 2015 afetou drasticamente o território pela paralisação do empreendimento e frustração do desenvolvimento pretendido, implicando ainda a subtração de recursos naturais antes manejados pela população local. E, enfim, a noção de "bem público", que orienta as decisões no âmbito das práticas do controle democrático e envolve o destino e uso dos bens naturais, não é consensual, mas conflitiva, e envolve a disputa de diversos sujeitos e projetos – preservação socioambiental e retomada do crescimento econômico nacional –, segundo concepções e princípios distintos.

Portanto, a análise do empreendimento envolve a interação entre os processos políticos, econômicos e socioculturais que resultam na perspectiva de reestruturação do espaço localizado, no tempo presente. Essa mudança abarca as regras regulatórias resultantes de cada decisão, cujos conteúdos e justificativas enfatizam as causas e determinantes das decisões políticas sobre o empreendimento local.

O governo intervém sobre o território desconstruindo o espaço natural, no qual as famílias retiram o seu sustento, interferindo no dia a dia da comunidade. Quando os interesses ultrapassam o bem-estar de toda uma comunidade e colocam em risco uma área inteira de conservação, o olhar sobre esse empreendimento exige considerar a natureza contraditória entre a formação do valor de troca e do seu valor de uso de reprodução das populações residentes. E envolve uma forma de avaliação crítica, pela sociedade, dessas decisões públicas.

Para esclarecimento conceitual o conceito de "território" é entendido como "[...] espaço definido e delimitado por e a partir de *relações de poder*" (Souza, 2012, p. 78, grifo nosso). O autor vai mais além e questiona: "[...] quem domina e influencia ou como domina ou influencia esse espaço?" (Souza, 2012, p. 79). O desenvolvimento territorial se vincula à ação do Estado na sua atuação quanto às decisões políticas e sociais, dentro do âmbito da organização administrativa do espaço, e pode ser também compreendida como "[...] mediação simbólica, cognitiva e prática, que a materialidade dos lugares exercita nas ações sociais" (Saquet, 2009, p. 87).

Nessa ebulição de relações de poder e identidades simbólico-culturais (Saquet, 2009), tais processos estão inseridos no interior da formação de cada território, e, por consequência, nos arranjos territoriais deles derivados, tanto no âmbito das instituições sociais, como no seio familiar.

De acordo com Santos (2010, p. 77),

> [...] o Estado e suas instituições influenciam decisivamente o desenvolvimento de base territorial, à medida que diferentes institucionalidades locais e regionais (no esteio de

> processos de descentralização de recursos) condicionam as formas de articulação às redes de produção globais, promovendo maior desigualdade em termos de desenvolvimento.

No âmbito local, as relações políticas de controle e de utilização de recursos locais e naturais preexistentes entre a comunidade, o governo estadual e o consórcio responsável pelo empreendimento fazem com que as relações não sejam espontâneas, mas implicam arranjos entre atores locais e atores externos, responsáveis pela instalação do empreendimento, o que pressupõe processos de dominação e subalternidade de projetos.

O empreendimento como "evento" disruptivo de reestruturação do território

A implantação do empreendimento torna complexa a relação entre tempo/espaço. Como solução para recuperar a história local inscrita no campo empírico, Milton Santos (1996) propõe a noção de "tempo empírico":

> Nesse sentido, temos a noção de tempo empírico como solução a ser encontrada. Como unir tempo e espaço, este sempre contendo um componente empírico, se o tempo não for considerado na sua empiricidade, na sua historicidade, que está atrás da sua realização histórica e geográfica? Realização entendida no sentido de tornar-se realidade, de fazer-se atualidade (Santos, 1996, p. 16).

No caso da implantação do estaleiro, a anterioridade do empreendimento é delimitada pela institucionalidade da resex, e a novidade no território no tempo presente se constitui na implantação do projeto nacional do Estaleiro Enseada Indústria Naval, transmutando o tempo necessário ao projeto proposto e do território em que ele se implanta.

A instalação desse empreendimento, do ponto de vista analítico, se constitui, portanto, num "evento disruptivo", que rompe a simbiose entre tempo e espaço expresso, no campo empírico, na área do empreendimento. O território de implantação do empreendimento contém uma síntese do passado e do presente – como futuro projetado e desconstruído –, que acompanham a dinâmica de instalação do Estaleiro Enseada Indústria Naval sobre o território e têm efeito sobre os direitos da comunidade local.

Considerações finais

A análise empreendida neste capítulo demonstra que os danos previstos no estudo de impacto ambiental estavam muito aquém da dinâmica socioambiental localizada e ocorrida no território, resultantes da implantação do estaleiro.

Ou seja, na forma como realizado, o processo de implantação do empreendimento no nível local não possibilitou implementar mecanismos interativos capazes de promover uma conciliação e coabitação da população local com os agentes do empreendimento. A crise institucional e política nacional levou à paralisação das obras, e a população local foi penalizada duas vezes, frustrando tanto o projeto da resex como o polo naval, potencializando o caráter violento dos processos de dominação, desterritorialização e espoliação dos recursos do território pelos agentes do capital e os governos, destituído de qualquer horizonte civilizatório mediador dos interesses conflitivos das populações locais.

Uma vez que os postulados do desenvolvimento local estão diretamente articulados à dinâmica implantada pelo governo federal através do PAC, e essa dinâmica está influenciada pelas articulações dos agentes públicos com os agentes externos do mercado, qualquer alteração no âmbito do empreendimento, a exemplo do que está ocorrendo na Baía do Iguape, pode produzir, contraditoriamente, um colapso da região onde ele se instalou, diante da crise institucional, política e econômica,

no âmbito nacional, o que representa uma desconstrução do próprio projeto nacional.

Assim, concordamos com Santos (1986) na afirmação de que o fortalecimento do local/regional, da territorialidade e das comunidades tradicionais depende da capacidade de mobilização e organização dos agentes regionais e locais na construção de um desenvolvimento endógeno mais consistente e duradouro do que aquele produzido de cima para baixo por agentes públicos e privados, externos ao território, com seus interesses e territorialidade voláteis e dissociados da dinâmica sociocultural e econômica da ordem local.

Esse poder de resistência e contestação, no entanto, ultrapassa agentes locais com pouco impacto mobilizador e poder de pressão sobre agentes públicos e privados tão poderosos.

Referências

ANTAS JR., Ricardo Mendes. *Território e regulação*: espaço geográfico, fonte material e não formal do direito. São Paulo: Humanitas, 2005.

BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO, Ève. *O novo espírito do capitalismo*. Tradução: Ivone C. Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

BOURDIEU, Pierre. Les juristes, gardiens de l'hypocrisie collective. *In*: CHAZEL, François; COMMAILLE, Jacques (dir.). *Normes juridiques et régulation sociale*. Paris: LGDJ, 1991. (Collection Droit et Société). p. 95-99.

BRASIL. *Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007*. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6025.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.025%2C%20DE%2022%20DE%20JANEIRO%20DE%202007.&text=Institui%20o%20Programa%20de%20Acelera%C3%A7%C3%A3o,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 13 ago 2017.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. A reprodução do espaço urbano como momento da acumulação capitalista. *In*: CARLOS, Ana Fani Alessandri. *Crise urbana*. São Paulo: Ed. Contexto, 2015. v. 1, p. 25-36.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo*: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução: Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016. (Estado de sítio).

HARVEY, David. *O novo imperialismo*. Tradução: Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. 2. ed. São Paulo: Ed. Loyola, 2005.

HARVEY, David. *Os limites do capital*. Tradução: Magda Lopes. São Paulo: Boitempo, 2013.

HARVEY, David. *Spaces of Capital*: towards a critical geography. New York: Routledge. 2001.

MARX, Karl. *O capital*: crítica da economia política. Tradução: Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

PEREIRA, Paulo Trigo. A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal? *Análise Social*, Lisboa, v. 32, n. 141, p. 419-442, 1997. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/41011271?seq=1#page_scan_tab_contents. Acesso em: 20 maio 2017.

PROST, Cathérine. Resex marinha versus polo naval na Baía do Iguape - BA. *In*: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 4.; SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 5., 2009, Niterói. *Anais* [...]. Niterói: UFF, 2009. v. 1. p. 1-17.

RODRIGUES, Telma Divina Nogueira. *Desigualdade no acesso à cidade*: a ocupação da Vila Ser-Pro no município de Rio Verde - Goiás. 2013. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço*: técnica e tempo: razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton. Circuitos espaciais da produção: um comentário. *In*: SOUZA, Maria Adélia A.; SANTOS, Milton. (org.). *A construção do espaço*. São Paulo: Nobel, 1986. p. 121-134.

SANTOS, Rodrigo Salles Pereira dos. *A forja de Vulcano*: siderurgia e desenvolvimento na Amazônia Oriental e no Rio de Janeiro. 2010. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

SAQUET, Marcos Aurelio. Por uma abordagem territorial. *In*: SAQUET, Marcos Aurelio; SPOSITO, Eliseu Savério (org.). *Territórios e territorialidades*: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 73-95.

SCKELL, Soraya Nour. Os juristas e o direito em Bourdieu: a conflituosa construção histórica da racionalidade jurídica. *Tempo social*, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 157-178, jan./abr. 2016.

SETTON, Maria da Graça Jacintho. A teoria do habitus em Pierre Bourdieu: Uma leitura contemporânea. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 20, p. 60-70, maio/ago. 2002.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. *In*: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. *Geografia*: conceitos e temas. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012. p. 77-116.

CAPÍTULO 11

Os muros de fronteira e a gestão da mobilidade subalterna entre África e Europa[1]

Ricardo Gesteira Ramos de Almeida

O ato de cercamento, como forma de demarcação e apropriação de territórios, é tido como determinante e precursor da constituição da sociedade capitalista, quando não da constituição da própria sociedade civil (Dardot; Laval, 2017; Harvey, 2013; Polanyi, 2001; Póvoa Neto, 2007; Rousseau, [entre 1780 e 1789]). Schmitt (2006, p. 47, tradução nossa) afirma que "[...] a divisão e demarcação do solo (*la divisione dei campi*) é, juntamente com a religião, o casamento

1 Este texto resulta da pesquisa doutoral *Atravessados pela fronteira: O neoliberalismo e a regulação punitiva da mobilidade subalterna*, em andamento junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia (UFBA), sob orientação de Anete Brito Leal Ivo.

e o asilo, um dos quatro elementos primitivos de toda lei humana e de toda história humana"[2].

Segundo Brown (2010), entretanto, teria sido Locke o pensador moderno que inicialmente teorizou sobre a relação entre o ato de apropriação da terra, a fundação política e a soberania. Em um sentido aproximado, já se referindo mais especificamente às fronteiras, Mezzadra e Neilson (2011, p. 185, tradução nossa) ressaltam que o seu papel tem sido "[...] crucial na definição moderna de cidadania"[3].

Seja em termos de soberania democrática – direito de participação nas decisões políticas de uma comunidade delimitada –, ou em termos restritos à chamada soberania vestfaliana – capacidade última de decisão e governo sobre um território determinado –, é possível atribuir às fronteiras um papel de extrema relevância como marcos simbólicos, visuais e físicos da soberania e, ainda, delimitadores da cidadania. Essa relevância já fora oportunamente apontada tanto por Habermas (1997, 2003) quanto por Benhabib (2006) ao destacarem a relação que se estabelece historicamente no nosso sistema interestatal entre a delimitação territorial e a soberania política.

Nesse sentido, as fronteiras interferem diretamente nos limites internos da decisão soberana dos Estados nacionais, bem como influenciam e regulam os direitos de participação política ou, nos termos sustentados por Benhabib (2006), de inclusão política em uma comunidade delimitada: o direito de participação nos *demos*[4].

Esse breve referencial teórico permite a compreensão de que as fronteiras desempenham papéis que transbordam em muito a simples delimitação espacial. Elas cumprem inegáveis funções políticas,

2 "[...] the division and demarcation of soil (Ia divisione dei campi) is, along with religion, marriage, and asylum, one of the four primeval elements of all human law and all human history".

3 "Borders have been crucial also to the modern definition of citizenship".

4 Sobre a relação entre fronteiras e democracia liberal já tratamos em *Democracia cercada: uma análise sobre os muros de fronteira com base no 'paradoxo da legitimidade democrática'*, de Seyla Benhabib (Almeida, 2020).

sociais e culturais. Em outras palavras, as fronteiras delimitam espaços, porém, para além disso, elas definem soberania, cidadania e identidades.

De igual modo, a partir dos estudos de fronteira – *border studies* – é possível pôr em questão a equivocada percepção da naturalização dessas linhas imaginárias – ou imaginadas –, mas com efeitos tão concretos na vida social, cultural e política. As fronteiras não são um fato natural, mas sim um produto da história, em especial um produto cuja efetiva relevância se alcança com a modernidade europeia e, para usar a metáfora de Brown (2019), com seus trigêmeos em guerra: o Estado-nação, a democracia e o capitalismo industrial.

Dito de outra maneira, nem sempre houve fronteiras e, mesmo após o seu surgimento, nem sempre as fronteiras tiveram a relevância atual ou sua funcionalidade.

Para os grandes impérios pré-modernos, a fronteira representava o alcance, a extensão da sua força, sujeita, assim, às oscilações constantes, decorrentes da própria variação desse poder imperial. Em um contexto de limites territoriais incertos e constantemente desafiados, o ato de cercamento e fortificação de fronteiras se consolidou, inclusive simbolicamente, como meio de defesa contra invasões de Estados ou impérios estrangeiros (Póvoa Neto, 2007). Essa característica persistiu mesmo após a concepção do modelo político do Estado-nação e da soberania territorial que lhe é reconhecida e associada a partir do Tratado de Vestfália. Se já não com plena força da porta para dentro da Europa – representação do ocidente civilizado –, certamente como uma das marcas do colonialismo praticado e imposto da porta para fora.

Com a consolidação do Estado-nação como modelo hegemônico de unidade política e com o desenvolvimento da democracia liberal como padrão de governo do Estado democrático de direito, as fronteiras passam a representar não apenas o alcance de poder, mas, em especial, os limites geográficos da lei democrática e da chamada soberania – tanto democrática como territorial. Ademais, ao delimitar territorialmente o espaço da nação, as fronteiras atendem ao discurso e à construção simbólica da nacionalidade, permitindo estabelecer quem pode e quem não pode ostentar o *status* da cidadania – cidadão nacional.

Essas características e funções se fortalecem após a Segunda Guerra Mundial e resistem à ameaça constituída pelo paradigma soviético durante toda a Guerra Fria, até a queda do emblemático Muro de Berlim, em 1989.

Entretanto, a partir da globalização e da reconfiguração do capitalismo globalizado, cuja necessidade de liberdade de fluxos passa a desafiar os limites das competências do próprio Estado nacional e da decisão democrática soberana, uma remodelação das fronteiras é posta em marcha.

Nos termos de Ivo (1996, p. 17-18), uma das dimensões fundamentais para compreensão da globalização consiste no reconhecimento de sua contribuição para configuração de um "[...] sistema de acumulação internacional, hegemonizado pelo capital financeiro internacional". Isso porque os processos associados à emergência da economia global, que resultaram no incremento do fluxo mundial de capitais, mercadorias, conhecimento e trabalho, somados ao crescimento da influência de atores sub e transnacionais, implicaram a redução do poder de decisão dos Estados nacionais. O mesmo se verifica com a redução da esfera de influência das suas decisões sobre os resultados políticos e econômicos pretendidos.

Desse modo, em última análise, a globalização teria posto em xeque o modelo do Estado soberano vestfaliano que, segundo Benhabib (2004, p. 4, tradução nossa), se basearia justamente "[...] em uma autoridade política unificada e dominante cuja jurisdição sobre uma parcela territorial inequivocamente delimitada é suprema"[5].

Não contraditoriamente, em um sistema mundial descentralizado – multipolar – e hegemonizado pelo capital internacional, no qual a soberania do Estado-nação e a competência deliberativa do Estado democrático são esvaziadas (Figueiredo, 2011), o erguimento de barreiras físicas e fortificadas nas fronteiras se multiplica e suas funções

5 "[...] presupposes that there is a dominant and unified political authority whose jurisdiction over a clearly marked piece of territory is supreme".

se reconfiguram (Almeida, 2018). Como esclarece Baganha (2011), em um mundo globalizado que permanece fundamentalmente caracterizado por desequilíbrios entre as nações – ou marcado por processos de assimetria e dominação resultantes de temporalidades e ritmos distintos entre o avanço técnico e as capacidades sociais dos países (Ivo, 1996) – as fronteiras passam a cumprir um papel fundamental na manutenção da hierarquia global.

Em síntese, as fronteiras, mais especificamente as dinâmicas de cercamento de fronteiras no contexto da globalização, constituem um elemento de análise que possibilita a um só tempo a compreensão de características pouco evidentes da própria globalização e a exposição das suas contradições internas, que demonstram o caráter ilusório apontado por Ivo como "crença favorável – pensamento dominante" de estabelecimento de trocas equânimes "[...] entre blocos e a uma suposta democratização das oportunidades entre países e segmentos sociais, pelo acesso fácil à informação globalizada" (Ivo, 1996, p. 18).

A doutrina que se dedica à análise dos cercamentos de fronteira em associação com os processos contemporâneos de globalização aponta essencialmente a necessidade de observância de dois vieses de análise: o geopolítico e o funcional (Brown, 2010; Ferrer-Gallardo, 2008; Kolossov, 2012; Mezzadra, 2011). Não de hoje, sustentamos que a alteração no papel geopolítico dos muros de fronteira, ao fim e ao cabo, constitui também uma mudança funcional, de modo que ao focar de modo prevalente nesse aspecto da análise – remodelação funcional – não se estará ignorando de forma alguma a perspectiva geopolítica da análise (Almeida, 2018). Ademais, embora muitos dos autores acresçam ainda a necessidade de análise dos aspectos e das funções simbólicas dos muros de fronteira (Brown, 2010; Ferrer-Gallardo, 2008; Kolossov, 2012), qualquer eventual ingresso que se proceda nesta discussão, no presente trabalho, terá um caráter secundário, uma vez que, não obstante se reconheça a relevância dessa dimensão de análise, a abordagem aqui se restringirá à mudança funcional dos muros no contexto da globalização.

No presente trabalho, portanto, a análise perpassa dois eixos centrais, nessa ordem: a constatação da intensificação nos processos de cercamento das fronteiras – aumento numérico/intensificação dos cercamentos –, e o estudo da mudança da sua funcionalidade – mudança funcional –, no contexto da globalização.

Empiricamente, a análise toma por referência, especificamente, nos muros de Ceuta e Melilla, que separam a Espanha de Marrocos – ou, sendo mais explícito, a Europa da África. Em que pese a ocupação espanhola guardar origem nas relações de dominação colonial, é relevante notar que a separação física entre os territórios se intensificou justamente a partir do ingresso da Espanha na comunidade europeia, em 1986. Desde então, os cercamentos se intensificaram, acompanhando, proporcionalmente, o processo de "europeização" da Espanha, contando, inclusive, com financiamento da União Europeia (UE) a partir de 1993 – momento de criação da agência europeia para gestão das fronteiras externas, Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex), do francês *frontières extérieures* (Ferrer-Gallardo, 2008; Figueiredo, 2011).

É preciso ter em consideração que a UE representa a experiência global mais concreta de um modelo deliberativo supranacional, no qual parte da soberania nacional – inclusive no que se refere aos controles de fronteira – é delegada pelos Estados-membros a uma entidade que os transcende, no que se pode considerar como o mais relevante exemplo de globalização político-institucional. Nesse contexto, importa analisar os instrumentos formais, os órgãos envolvidos e a forma de atuação desses órgãos quanto à regulamentação e implementação dos processos de cercamento, suas políticas e posturas institucionais. Para tanto, serão utilizados, na segunda parte deste texto, dados e documentação produzidos pela Frontex, bem como elementos históricos acerca da formação da própria agência: seu nascimento, desenvolvimento e modificação ao longo dos anos.

No conjunto, essa abordagem permitirá extrair conclusões sobre o papel desempenhado institucionalmente pela UE, tanto no que concerne ao processo de intensificação dos cercamentos quanto no que tange à remodelação funcional destes – revelando as funções que os muros de fronteira da Europa desempenham atualmente.

A dinâmica de cercamentos em Ceuta e Melilla: colonialismo, globalização/europeização e separação Norte/Sul

A história da expansão das fronteiras europeias por/sobre o Norte da África precede até mesmo a história da consolidação do colonialismo no continente africano enquanto projeto europeu de dominação e exploração. Em verdade, ela se confunde com o processo de formação dos próprios Estados de Portugal e Espanha, principalmente. A primeira ocupação da cidade de Ceuta, por exemplo, deu-se já em 1415 pelos portugueses, marcando o que se convencionou denominar como início da expansão marítima portuguesa. O domínio daquele pequeno território no Norte da África, fundamental para o controle da navegação entre o Mediterrâneo e o Atlântico, foi alvo de constante disputa com a Espanha até a sua transferência em definitivo aos espanhóis em 1668, com o Tratado de Lisboa e com o consequente fim da Guerra da Restauração Portuguesa (Carneiro Filho; Zanoni, 2020).

No caso de Melilla, a ocupação por Castela data de 1496 e marca não só a consolidação do poder do reino vitorioso na chamada Reconquista, tida como encerrada em 1492 com a derrota mulçumana em Granada, como ainda o início do seu projeto de expansão territorial para além da península ibérica. Se as potências marítimas europeias, a partir dos anos finais do século XV, tinham suas atenções voltadas ao continente americano, cuja existência havia sido recentemente levada a seu conhecimento por Colombo, isso em nada as impediu de exercer seu poder e ocupar posições territoriais estratégicas no Norte e na costa da África.

Ao longo dos séculos seguintes, a ocupação espanhola sobre territórios do continente africano sofreu expansões e retrações à medida em que avançavam outras pretensões imperiais europeias, bem como se manifestavam as próprias resistências locais, o que repercutiu também no seu domínio sobre as regiões de Ceuta e Melilla (Carneiro Filho; Zanoni, 2020). Os limites dos dois territórios, assim, variaram histori-

camente, sendo importante destacar, entretanto, que as fortificações construídas – algumas das quais ainda hoje presentes – não correspondiam à totalidade do território ocupado ou reclamado pelos seus colonizadores, e apresentavam como principal função a defesa de uma possessão contra-ataques e ameaças externas. Não se tratavam, portanto, de fortificações de fronteiras nos moldes que vieram a se desenvolver posteriormente, uma vez que, à semelhança dos feudos, os limites territoriais não eram traçados pelas muralhas, existindo pretensão e exercício de domínio para além delas.

As fortificações de Ceuta e Melilla cumpriam o papel de garantir a presença imperial – e assim a manutenção do domínio territorial mínimo – mesmo diante de contestações violentas e ataques armados de povos locais ou de outros colonizadores. A eficácia dessa função foi testada à exaustão, mesmo após a Conferência de Berlim, em 1885, por meio da qual as potências europeias formalizaram entre si a infame espoliação compartilhada do continente africano (Jones, 2016)[6].

As ameaças bélicas à ocupação espanhola sobre Ceuta e Melilla, embora tenham ainda persistido nos anos iniciais do século XX, em especial em razão das pretensões da França sobre Marrocos, se reduziram sensivelmente após a assinatura do tratado hispano-francês e foram definitivamente afastadas após a vitória, em 1926, da potência colonial espanhola contra a insurgência dos habitantes da região de Rife, próxima a Melilla (Carneiro Filho; Zanoni, 2020). Mesmo com a declaração de independência de Marrocos e os seus sucessivos apelos ao reconhecimento internacional do direito ao exercício da soberania sobre os territórios de Ceuta e Melilla, não houve ameaças de exercício da força, o que fez com que as fortificações – ou fortalezas – fossem

6 De acordo com Jones (2016, p. 108, tradução nossa), seguindo o modelo iniciado em Vestfália, as potências da Europa se reuniram em Berlim em 1884, sob a coordenação de Otto Von Bismarck, a fim de encerrar suas contendas acerca das múltiplas pretensões coloniais na África por meio da diplomacia, o que culminou na divisão do continente em esferas de influência dos países colonizadores participantes literalmente "[...] a partir de uma sala com um enorme mapa da África na parede". "[...] in a room with a huge map of Africa on the wall".

perdendo sua função militar de defesa contra-ataques estrangeiros e ganhando contornos de reminiscência histórica.

Com a promulgação da Constituição Espanhola de 1978, houve o reconhecimento das cidades de Ceuta e Melilla como comunidades autônomas e, assim, parte integrante do Estado nacional espanhol.

Desse modo, durante a maior parte do século XX, justamente quando a delimitação precisa das fronteiras das cidades se consolida e a soberania da Espanha sobre esses territórios africanos se torna cada vez mais inconteste, a necessidade de estabelecimento de fortificações, muros ou cercas se torna cada vez mais dispensável, de tal maneira que, antes da adesão da Espanha à UE, em 1986, as fortificações de separação entre os chamados enclaves espanhóis e Marrocos já eram descritas como precárias ou, no mínimo, pouco relevantes (Figueiredo, 2011).

O ano de 1986, entretanto, é tido como um divisor de águas no processo de cercamento e mesmo nas relações fronteiriças entre Espanha e Marrocos. Nos termos notabilizados por Ferrer-Gallardo (2008), o ingresso da Espanha à UE traz consigo a implicação de que os territórios espanhóis em Marrocos passam, automaticamente, a significar a existência de fronteiras europeias na África, o que impõe, quase que imediatamente, uma nova relevância geopolítica a essas linhas e, consequentemente, uma nova dinâmica de cercamento ou, de modo mais amplo, a necessidade de imposição de uma nova dinâmica dos fluxos transfronteiriços sobre tais territórios.

Essa sobreposição territorial – Espanha/Europa-Marrocos –, ganha uma complexidade ainda maior a partir de 1991, com a subscrição da Espanha ao Acordo de Schengen e seu consequente ingresso no Espaço Schengen, como registra a *European Union* (2009)[7]. Isso porque,

7 De acordo com as informações descritas no próprio sítio oficial da legislação da União Europeia, "[...] o espaço Schengen representa um território no qual a livre circulação das pessoas é garantida. Os Estados signatários do acordo aboliram as fronteiras internas a favor de uma fronteira externa única. Foram adoptados procedimentos e regras comuns no espaço Schengen em matéria de vistos para estadas de curta

com a abolição dos controles internos de circulação de fronteira no Espaço Schengen, fora imposto, aos países dotados de fronteiras externas à área abrangida, um rigor extremo no seu controle. No caso da Espanha, essa pressão se torna ainda mais explícita, uma vez que, como já destacado, suas posições em Ceuta e Melilla representam nada menos do que a existência das únicas fronteiras externas da Europa – e do Espaço Schengen – na África.

Como esclarece Figueiredo (2011, p. 159-160):

> O incentivo para uma política europeia de imigração pressupõe fechar firmemente as portas dos fundos, enquanto as da frente ficam parcialmente abertas para a migração legal que possa ser de interesse para a Europa, levando em consideração o grau de desenvolvimento do país de origem do imigrante, assim como o seu grau de especialização laboral. Há, portanto, um movimento em direcção a uma regulação supranacional das fronteiras externas: a europeização da legislação sobre fronteiras ficou evidente com a incorporação do tratado de Schengen enquanto *acquis communautaire* indispensável para os Estados membros, com a proposta fundamental de estabelecer um 'corpo comum de fronteira europeia', que não seria mais controlado pelas autoridades nacionais. Esta ideia de corpo comum encontrou oposição por parte de vários países membros. No entanto, as origens intergovernamentais do tratado deixam claros os compromissos nacionais para a implementação desta rede de segurança, e cada país é responsável pela protecção das suas fronteiras. Assim, a vigilância nas fronteiras tem uma sobreposição de políticas nacionais e supranacionais. Para garantir este fator

duração, pedidos de asilos e controlos nas fronteiras externas. Em simultâneo, e por forma a garantir a segurança no espaço Schengen, foi estabelecida a cooperação e a coordenação entre os serviços policiais e as autoridades judiciais. A cooperação Schengen foi integrada no direito da União Europeia pelo Tratado de Amesterdão em 1997" (European Union, 2009).

> comunitário, é pela Frontex que a União Europeia financia o treino e as operações de controlo migratório nas fronteiras de cada novo Estado membro.

Diante desse novo cenário e sob a pressão europeia, a Espanha leva a cabo, já em 1993, o projeto de cercamento integral das duas cidades, evidentemente com o financiamento da própria UE (Figueiredo, 2011). Isso permite a substituição das cercas existentes desde 1991, com altura de 2,5m, por cercas de arame farpado e aço, com 3,10m de altura, concluídas em 1999, como relata a Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA) (Lara, 2014). O projeto de cercamento de 1993 envolve, pela primeira vez, a delimitação total das fronteiras de Ceuta e Melilla, podendo assim ser compreendido como efetivas fortificações de fronteira, que marcam e separam a integralidade do espaço de soberania territorial da Espanha e, consequentemente, da Europa.

A dinâmica de intensificação dos cercamentos persiste desde então de modo que, em 2015, com um custo de aproximadamente 30 milhões de euros, concluiu-se a construção de cercas triplas, na sua maior parte com alturas de até seis metros, que se estendem nas duas cidades por aproximadamente 20 km. Essas cercas são complementadas por sensores de movimento, escutas e 106 câmeras de vídeo – aparatos integrantes do que se convencionou chamar de *smart walls* –, além de lâminas e arames farpados (Ferrer-Gallardo, 2008).

É importante ressaltar que esse processo de construção dos muros entre a Espanha/Europa/Norte e Marrocos/África/Sul se deu em um contexto de assinatura de pactos de cooperação econômica entre a UE e o Marrocos (Ferrer-Gallardo, 2008; Figueiredo, 2011). Em especial, pode-se destacar a Declaração de Barcelona, de 1995, que se autoproclamava como "[...] o ato fundacional de uma relação de compreensiva parceria entre a União Europeia e doze países no Mediterrâneo Sul"[8]

8 "This declaration is the founding act of a comprehensive partnership between the European Union (EU) and twelve countries in the Southern Mediterranean. This partnership aims to turn the Mediterranean into a common area of peace, stability and

(European Union, 2011, tradução nossa). Os muros de Ceuta e Melilla foram erguidos e acompanhados concomitantemente de um discurso de formação de uma "[...] parceria baseada no espírito de solidariedade, com reconhecimento das características específicas de cada participante"[9] (European Union, 2011, tradução nossa).

A Declaração de Barcelona, especificamente no que se refere às relações entre a UE e a África, se posiciona como um marco regulamentar predecessor da implementação do que veio a se consolidar como Política Europeia de Vizinhança – em inglês, *European Neighbourhood Policy* (ENP). No seu conteúdo se encontra, dentre outras, a promessa de estabelecimento de uma zona de livre comércio, a Euro-Mediterranean Free-Trade Area, até o ano de 2010 (Ferrer-Gallardo, 2008; Figueiredo, 2011).

O aceno para uma possível facilitação comercial – que, em hipótese alguma, se assemelha a uma integração Euro-Mediterrânea em aspectos mais amplos –, em contrapartida, exige dos "parceiros" o comprometimento e a colaboração no fortalecimento dos controles de fronteiras para fluxos de migrantes não documentados, contrabando e tráfico (Kolossov, 2012).

As novas barreiras de fronteira, ainda que cumprindo uma função de delimitação territorial do Estado espanhol, não são construídas como defesas ou impeditivos a potenciais ataques de outros Estados soberanos, tampouco se prestam a impedir a invasão por parte de exércitos inimigos. Seus "[...] alvos são atores transnacionais – indivíduos, grupos, movimentos, organizações e indústrias" (Brown, 2010, p. 21, tradução nossa)[10].

prosperity through the reinforcement of political dialogue, security, and economic, financial, social and cultural cooperation".

9 "The partnership is based on a spirit of solidarity, with due regard for the characteristics specific to each of the participants".

10 "[...] these walls target nonstate transnational actors - individuals, groups, movements, organizations, and industries".

Em outros termos, a intensificação dos processos de cercamento em Ceuta e Melilla deve ser interpretada a partir do processo de europeização – ou *schengenização* – da Espanha, ou seja, no contexto da relação entre Europa e África e sob a Política Europeia de Vizinhança, associada a uma lógica de compartilhamento com os países terceiros, do "gerenciamento dos riscos", os quais já não guardam relação com qualquer possibilidade de ataques ou invasões externas, mas são associados ao que se pode chamar como gerenciamento de fluxos (in)desejados de pessoas e/ou mercadorias.

A implementação e a gestão desse regime de fronteiras são conduzidas de modo supranacional pela Frontex, o que torna a análise do papel desempenhado pela agência essencial para uma compreensão mais ampla a respeito da mudança de funcionalidade dos muros de fronteira, de modo que se possa explicitar o papel que essa dinâmica de cercamentos tem cumprido ao longo dos anos.

O *management* das fronteiras externas da Europa: a Frontex

Fundada em 2004 sob a nomenclatura de European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union – atualmente denominada apenas European Borderand Coast Guard Agency –, a Frontex é o resultado da necessidade de gerenciamento supraestatal das fronteiras externas da UE. Embora se trate de uma agência integrante do aparato institucional da UE, sua origem é fortemente associada à subscrição do Acordo Schengen e à criação do Espaço Schengen, que contempla países não integrantes da UE.

Nos seus primeiros programas de trabalho, em 2005 e 2006, a Frontex se utiliza de expressões de mercado e que relacionam a sua atuação muito mais com o gerenciamento de fluxos das fronteiras do que pura e simplesmente com a segurança. A própria nomenclatura adotada na criação da agência – Management of Operational Cooperation at the

External Borders –, além das bases explícitas na sua documentação fundacional delineiam o seu papel na "gestão integrada", nas "boas práticas" e na "análise de riscos".

A análise documental, em especial dos Programas de Trabalho e dos Relatórios Anuais de Análise de Riscos, explicita que a Frontex abertamente assume um papel de gestão profissional – *management* – das fronteiras externas do Espaço Schengen. Em muitos aspectos, sua atuação se assemelha a uma consultoria empresarial moderna, sendo o que se nota, por exemplo, quando, institucionalmente, assume o seu papel principal de "agregar valor" às atividades de controle de fronteira dos Estados-membros e "harmonização dos parâmetros de gestão" das fronteiras[11].

Esse tipo de postura institucional em uma agência supranacional responsável pela uniformização das políticas de controle de fronteiras de todos os países da UE – além dos demais integrantes do Espaço Schengen – segue uma racionalidade neoliberal que, como alerta Sparke (2006), implica um disciplinamento a partir de técnicas associadas a auditorias e outros modelos empresariais de medição de *performance* e ampliação de competitividade.

No entanto, uma racionalidade instrumental, que se guia pela lógica da obtenção de resultados ótimos ao menor custo, característico da empresa capitalista moderna, não leva em consideração outros valores como aqueles culturais, compartilhamento e difusão democrática de conhecimento e capacidades ou mesmo valores humanitários mais

11 "Os países Schengen são obrigados a disponibilizar pessoal e recursos suficientes para garantir um 'nível elevado e uniforme de controle' nas fronteiras externas do espaço Schengen. Eles também devem garantir que os guardas de fronteira sejam devidamente treinados. Os países associados da UE e de Schengen também se ajudam mutuamente na aplicação eficaz dos controlos nas fronteiras através da cooperação operacional, que é coordenada pela agência da UE Frontex. *Sua principal tarefa é aumentar e agregar valor às atividades de controle de fronteiras dos Estados Membros*. Assim, a agência também está mandatada para ajudar os países da UE *a elevarem e harmonizar as normas de gestão de fronteiras com o objetivo de combater a criminalidade transfronteiriça, tornando a passagem legítima através da fronteira externa da UE mais rápida e fácil*" (Frontex, 2017, grifo nosso, tradução nossa).

básicos. Nem mesmo a criação, em 2011, de um Fórum Consultivo de Direitos Fundamentais[12], no âmbito da Frontex, tem sido capaz de alterar significativamente esse cenário e a prevalência dessa racionalidade econômica e institucional neoliberal.

O fórum foi concebido para servir como um órgão consultivo independente, com atuação e acesso à mesa diretora e ao diretor executivo da Frontex no que se refere às matérias correlatas aos direitos fundamentais, em especial potenciais ofensas registradas na atuação da agência. Nos termos do artigo 70 do Regulamento da Frontex – European Union (2016b) –, o fórum consultivo deveria atuar no aconselhamento, na construção e implementação de estratégias relativas ao respeito aos direitos fundamentais em todas as atividades da agência.

Para tanto, a sua composição engloba um total de 15 membros, dos quais se destacam a European Asylum Support Office (Easo), a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, além de outras organizações relevantes. Atualmente, nove organizações da sociedade civil integram o fórum, dentre elas a Anistia Internacional, o Conselho Europeu para Refugiados e Exilados, a Caritas Europa e o escritório europeu da Cruz Vermelha.

A partir de 2013, o fórum consultivo passou a elaborar e remeter, à mesa diretora e ao diretor executivo da Frontex, um programa de trabalho, bem como um relatório anual de atividades, no qual explicita as principais ameaças ou ofensas efetivas a direitos fundamentais registradas no âmbito de atuação da Frontex. Por meio da análise dessa documentação, constata-se que, na prática, o papel do Fórum Consultivo de Direitos Fundamentais é limitado ao mero aconselhamento e atribuição de recomendações às quais, em sua maioria, não são atendidas integralmente.

12 Instituído por meio da reforma no Regulamento Geral da Frontex, realizada em outubro de 2011.

Prova disso é que em 2013 foram registradas 25 recomendações no Relatório Anual do Fórum, das quais apenas nove (36%) foram integralmente atendidas. Esse número é ainda pior no ano de 2014 quando, das 24 recomendações formuladas, apenas seis (25%) foram integralmente atendidas pela Frontex.

Chama atenção, por exemplo, a reiterada recomendação no sentido de que os programas de trabalho elaborados pela agência substituam a expressão "[...] 'imigração ilegal' por 'imigração irregular', o que é recorrentemente desatendido ou atendido apenas parcialmente" (Frontex, 2015, p. 20, tradução nossa)[13]. Essa recomendação aparentemente simples, mas que em verdade demonstra a ausência de interesse na distinção criteriosa entre as "ameaças" a serem controladas – igualando questões como tráfico de drogas e de pessoas ao ingresso de indocumentados –, explicita a pouca influência efetiva que o fórum consultivo exerce sobre a atuação da Frontex.

Por seu turno, a generalização das ameaças – combinando indistintamente crime, imigração e terrorismo –, constitui um modelo conceitual para a organização de estratégias globais de gerenciamento de risco que caracteriza, de modo essencial, o regime de gestão de fluxos pelo qual a Frontex atua. Sob outra perspectiva igualmente relevante, Póvoa Neto (2007, p. 2) acrescenta que a indistinção entre os conceitos – em especial entre migrante econômico e refugiado –, explicita "[...] o esvaziamento do significado político da recepção deste último".

A indistinção dos conceitos de risco e a perda de sentido político-jurídico do asilo e do refúgio têm por efeito prático a tendência de nivelar todas as situações relacionadas à mobilidade subalterna como "fluxos indesejados", justificando, em congruência com a lógica de trabalho adotada pela Frontex, a construção de muros de fronteira como uma opção de gestão desses fluxos. O cercamento físico das fronteiras terrestres passa a se apresentar como uma medida de custo relativa-

13 "The term 'illegal migration' should be replaced by 'irregular migration' throughout the text because irregular border crossing is not illegal in case of an asylum seeker".

mente baixo e com "eficiência" elevada na obstrução de acesso de populações pobres: indocumentados, refugiados e migrantes econômicos.

Os relatórios gerais da Frontex ressaltam o papel do reforço das fronteiras terrestres e, especialmente, das fronteiras "cercadas" no aumento do número de detenções e na diminuição da quantidade de tentativas de ingresso.

> No caso do Mediterrâneo ocidental e Ceuta e Melilla, a cooperação entre a Espanha e Marrocos também está ajudando a reduzir o número de migrantes irregulares. [...]
>
> Autoridades marroquinas também cavaram um fosso e construíram uma cerca alta em seu próprio território nas áreas mais vulneráveis do perímetro perto da fronteira com as cidades espanholas. Estas cercas e fosso, combinados com a implementação de acordos de readmissão entre Marrocos e Espanha, reforço de unidades de guarda de fronteiras marroquinas que protegem a cerca e desmantelamento de campos improvisados de migrantes irregulares, reduziram as tentativas de números (Frontex, 2016, p. 28-29, tradução nossa)[14].

O apoio marroquino na fortificação das fronteiras no próprio território interno constitui resultado da iniciativa da UE, através da Frontex, de estabelecimento de acordos de cooperação com países terceiros, ou seja, não integrantes da UE ou do Espaço Schengen. A intenção

14 "In the case of western Mediterranean and Ceuta and Melilla, cooperation between Spain and Morocco is also helping to reduce the number of irregular migrants. [...] Moroccan authorities have also dug a moat and have built a high fence on its own territory in the most vulnerable areas of the perimeter near the border with the Spanish cities. These fences and moat, combined with implementation of readmissionagreement between Morocco and Spain, reinforcement of Moroccan Border Guard Units protecting the fence and dismantlement of makeshift camps of irregular migrants, have reduced the numbers attempts".

explícita dessa estratégia, iniciada a partir de 2007, é a redução de custos ou, na redação da própria agência, a melhora da "[...] relação custo-eficácia das atividades operacionais da Agência" (Frontex, 2007, p. 15).

Especificamente no que se refere à fronteira da Europa com a África, a principal iniciativa da Frontex se registra com a criação da Africa Frontex Intelligence Community (Afic), cujo papel ao longo dos anos tem se mostrado fundamental na consolidação de um modelo de gestão dos fluxos (in)desejados não só nas fronteiras da Europa com a África, mas, de um modo mais amplo, no controle da mobilidade subalterna: indocumentados, trabalhadores com baixa instrução formal, migrantes econômicos em geral e até mesmo refugiados.

Afic: Africa-Frontex e a restrição da mobilidade subalterna

Fundada em 2010, a partir de uma conferência realizada em Madri, a Afic reúne países "selecionados" do Leste e do Norte da África que passaram a ser parceiros externos da Frontex nas tarefas de controle de fluxos essencialmente migratórios. A forma de trabalho que a Frontex desenvolve com os países da Afic se pauta pela atribuição do controle do fluxo migratório classificado como irregular – majoritariamente da população pobre e por via terrestre ou marítima –, aos próprios países de saída, em troca de incentivos financeiros resultantes da parceria de cooperação, além de promessas de diminuição da negativa de vistos aos cidadãos dos países cooperantes, em especial para acesso por via aérea.

De forma a "[...] comprovar os resultados da comunidade", os países membros da Afic têm o dever de se reportar à Frontex anualmente por meio da elaboração e entrega de relatórios preparados em inglês e francês; de participar de conferências, bem como de conceder a permissão de visitas do pessoal da Frontex aos seus territórios (Frontex,

2016, p. 8, tradução nossa)[15]. Apesar de todas as concessões, os dois relatórios da Afic disponíveis até 2018 apontam queixas dos Estados-membros sobre o alto grau de negativas de vistos, mesmo para os países que ativamente cooperam e integram a comunidade.

> No caso da República Democrática do Congo, a taxa de rejeição de vistos foi de 50% em 2014, que foi a taxa mais alta entre os países do AFIC e a segunda mais alta para qualquer país terceiro em 2014. Outros países do AFIC com taxas de rejeição consistentemente altas (30-40%) desde 2011 são Guiné, Mali, Senegal, Nigéria, Camarões e Gana. De fato, havia cinco países do AFIC entre os dez principais países terceiros com as taxas mais elevadas de rejeição de vistos em 2014. O fato de os vistos serem difíceis de obter, mesmo para os representantes do AFIC, foi mencionado várias vezes durante as últimas reuniões do AFIC e reiterado durante o workshop do AFIC em Dakar[16] (Frontex, 2016, p. 15, tradução nossa).

Os dados da própria Afic apontam que os países subsaarianos e do Leste da África possuem as mais altas taxas de negativa de vistos, e mesmo de rejeição de pedidos de asilo, quando comparados com qualquer outra região do mundo. Especificamente no caso dos pedidos de visto, os países da região possuem uma taxa de negativas que supera em seis vezes a média de recusas da UE (Frontex, 2016). Um problema

15 "Several workshops, annual conferences, field visits and three joint reports (prepared in English and French) testify to the achievements of the community".

16 "In the case of the Democratic Republic of the Congo, visa rejection rate stood at 50% during 2014, which was the highest rate among AFIC countries and the second highest for any third country in 2014. Other AFIC countries with consistently high rejection rates (30-40%) since 2011 are Guinea, Mali, Senegal, Nigeria, Cameroon and Ghana. In fact, there were five AFIC countries among the top ten third countries with the highest visa rejection rates in 2014. The fact that visas are hard to obtain even for AFIC representatives was mentioned several times during the past meetings of the AFIC and reiterated during the AFIC workshop in Dakar".

adicional grave em relação a negativas de vistos, que motiva queixas recorrentes dos países africanos integrantes da Afic, diz respeito ao efeito prejudicial dos carimbos de recusa estampados nos passaportes, o que na prática reduz as chances de mobilidade dos seus titulares para outras regiões do mundo, especialmente Estados Unidos e Canadá. A estampa de uma negativa de visto pela UE em seu passaporte, na prática, não deixa de ser observada por autoridades consulares de outros países e, assim, praticamente inviabiliza os canais migratórios regulares e as viagens seguras, condenando um número expressivo de pessoas à imobilidade ou empurrando-as para as mãos de *smugglers* – coiotes, contrabandistas – em rotas migratórias cada vez mais mortais[17].

Isso, por sua vez, alimenta o ciclo da chamada imigração "ilegal", cujos números crescentes são utilizados justamente pela Frontex e pela Afic nos seus relatórios anuais como fundamento para o aumento incessante das medidas de restrição e controle de fronteiras e que, no caso de Ceuta e Melilla, têm justificado a intensificação dos cercamentos físicos ano após ano.

A padronização – ou globalização – de um modelo de gerenciamento dos fluxos migratórios, que se inicia a partir do Centro – da Europa, do Ocidente, do Norte Global – e se impõe aos países periféricos da África – do Sul Global – como modelo de eficiência a ser seguido para que sejam de algum modo convidados a integrar uma "comunidade de parceiros", ou agraciados com incentivos financeiros, constitui um modo muito particular pelo qual a globalização atua na perpetuação das hierarquias globais: através de mecanismos de gerenciamento da desigualdade e da exclusão.

Sobre o tema esclarece Santos (2011, p. 65) que:

> Apesar de, na linguagem comum e no discurso político, o termo globalização transmitir a ideia de inclusão, o âm-

17 Em 2020, foram registradas 2.170 vítimas somente nas rotas da África com acesso à Espanha, o que representa um crescimento de 143% em relação ao ano anterior (Informe Monitoreo [...], 2020).

> bito real da inclusão pela globalização, sobretudo económica, pode ser bastante limitado. Vastas populações do mundo, sobretudo em África, estão a ser globalizadas em termos do modo específico por que estão a ser excluídas pela globalização hegemónica. O que caracteriza a globalização é o facto de o seu impacto se estender tanto às realidades que inclui como às realidades que exclui.

No caso da Frontex e do seu braço externo na África, a Afic, sua atuação garante justamente a uniformização, a partir de instâncias supraestatais, da implementação de um modelo de gerenciamento globalizado das fronteiras externas pautado por uma racionalidade instrumental – econômica. Esse tipo de racionalidade iguala como riscos e ameaças situações que são evidentemente associadas à mobilidade subalterna, como o fluxo de pessoas indocumentadas, trabalhadores com baixa instrução formal, migrantes econômicos em geral e até mesmo refugiados, submetendo todas essas situações a uma mesma forma final de controle: muros e cercas.

Na análise de Brown (2010), a expansão do neoliberalismo proporcionada pela globalização conduz à suplantação dos critérios de decisão política ou jurídica pela decisão econômica. Isso se observa, por exemplo, quando as competências atribuídas para a gestão das fronteiras – em especial quando associadas aos incentivos financeiros/orçamentários vinculados ao atendimento das determinações da Frontex –, põem-se como fatores que, na prática, estimulam a intensificação dos processos de cercamento físico das fronteiras e se sobrepõem às esferas de decisão política soberana dos Estados envolvidos ou da sua população – *demos*.

Tal dinâmica se estende inclusive para países que não integram o bloco europeu ou o Espaço Schengen, a exemplo dos países africanos integrantes da Afic, os quais são pressionados ou seduzidos por incentivos econômicos, promessas de facilitação de relacionamento com a Comunidade Europeia ou ainda de estabelecimento de uma zona de livre comércio, a Euro-Mediterranean Free Trade Area, mesmo que na práti-

ca registrem parcelas cada vez mais expressivas da sua população tendo negado o direito de primeiro ingresso – *first entry* –, incorporado à Convenção de Genebra de 1951[18] por meio do princípio da não expulsão – *non-refoulment*.

Há, assim, uma substituição dos compromissos liberais com a "inclusão universal, liberdade e legalidade"[19] (Brown, 2010, p. 22, tradução nossa) por uma racionalidade neoliberal que implica na constituição de uma economia dos fluxos globais (Ivo, 1996) pautada pela competição e pela permeabilidade seletiva que gerencia os fluxos, inclusive de seres humanos, de maneira a preservar as assimetrias de riqueza e de poder entre o Norte e o Sul globais – ou entre os centros e as suas diversas periferias. Esse caráter fica evidente em passagens da documentação da Frontex (2010, p. 18):

> No próximo par de anos, o envelhecimento da população, especialmente na Europa, terá um impacto acrescido no tecido social. A necessidade de mão-de-obra proveniente de «áreas jovens», como a África e a Ásia, terá de ser equacionada com o receio de uma deficiente regulação ou um aumento da imigração e migração legais e ilegais.

O aparato regulatório e a atuação institucional da Frontex e da Afic, em conjunto com as fortificações de fronteira de Ceuta e Melilla, integram, portanto, um regime de fronteira evidentemente concebido como filtro seletivo, que impede o fluxo de populações indesejadas provenientes do Sul Global, mas que é poroso ao fluxo de capitais e à parcela de trabalhadores e consumidores "úteis" ao capitalismo global. Na análise de Figueiredo (2011, p. 170), "[...] os poderes reguladores fazem com que as barreiras sirvam de filtro com maior ou menor abertura, consoante for a necessidade da economia flutuante, seja ela formal ou informal". De igual modo, Mezzadra e Neilson (2011) apontam

18 Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados.

19 "[...] universal inclusion, equality, liberty".

que, na atualidade, as fronteiras cumprem um papel fundamental no *management* da mobilidade laboral, o que está diretamente relacionado às necessidades do capitalismo global.

Considerações finais

O presente trabalho pretendeu compreender a relação entre o ingresso da Espanha na UE – europeização da Espanha –, os processos de globalização e a intensificação dos cercamentos de fronteiras em Ceuta e Melilla. Buscou-se explicitar o modo como esses muros de fronteira da Europa com a África reconfiguraram sua funcionalidade, a partir de necessidades econômicas e políticas impostas pela globalização, passando a constituir, em conjunto com os mecanismos de regulamentação supraestatal da UE, um regime de fronteiras caracterizado por uma dinâmica de permeabilidade seletiva que gerencia fluxos migratórios (in)desejados.

Os elementos de análise trazidos no texto apontam no sentido de que essa permeabilidade se configura de um modo complexo e complementar, sendo que o aspecto mais flagrante reside no fato de que os muros de fronteira não interferem – e, portanto, não dificultam – em nada o trânsito de bens, mercadorias, capital financeiro e mesmo do chamado *skilled labor*, ou capital humano, o que constitui um fator relevante na forma de inclusão social no capitalismo moderno e para a globalização neoliberal, já que em princípio tem funcionalidade para a acumulação sem incidir sobre os custos sociais.

Um segundo aspecto diz respeito à possibilidade que os muros de fronteira oferecem, quando associados a regulamentação de imigração imposta pela UE a partir da Frontex e da Afic, de aumentar ou reduzir o fluxo de trabalhadores a depender das necessidades específicas de determinados setores do mercado, em especial aqueles que se caracterizam pelo emprego de mão de obra pouco qualificada ou proveniente de “áreas jovens”.

Em tais aspectos, a dinâmica de cercamento dessas fronteiras europeias na África não se contrapõe em nada à racionalidade econômica, ou melhor dizendo, à racionalidade governamental neoliberal que caracteriza grande parte dos processos de globalização registrados nos últimos 30 anos. Os muros respeitam a lógica da permeabilidade seletiva e do gerenciamento de fluxos cumprindo, em verdade, uma função fundamental de auxílio na coexistência de áreas de livre comércio – Euro-Mediterranean Free-Trade Area, por exemplo –, com áreas de trânsito restrito para determinadas populações: de áreas que, concomitantemente, repelem e criminalizam trabalhadores – pouco capacitados, de baixa instrução, dentre outros – e atraem capital humano, inclusive por meio da facilitação do ingresso na comunidade política, a partir da concessão de cidadania.

Dessa forma, os muros passam a remodelar sua funcionalidade, passando de defesa da soberania territorial contra-ataques externos para uma defesa contra fluxos indesejados, que podem ser associados a efeitos deletérios das assimetrias da própria globalização. Nesse sentido, embora concebidos no contexto da globalização, os novos muros de fronteira se configuram em ferramentas típicas do neoliberalismo. Divisões físicas que evidenciam de modo bastante expressivo a mecânica da modernidade capitalista e explicitam a divisão do mundo entre Norte e Sul, Centro e Periferia.

Por fim, quando a construção de muros de fronteira passa a ser pautada com base numa racionalidade econômica e cumpre uma função essencial de gerenciamento de fluxos seletivos resultantes de uma mobilidade subalterna indesejada – desconsiderando valores culturais, compartilhamento e difusão democrática de conhecimento e capacidades, valores humanitários e respeito a direitos fundamentais –, é possível afirmar que essa dinâmica interfere diretamente na possibilidade de construção de uma cidadania global. Em seu lugar, reafirma-se um processo de globalização pautado pela racionalidade neoliberal que é desdemocratizante, pois limita a capacidade efetiva de exercício da cidadania.

Referências

ALMEIDA, Ricardo Gesteira Ramos de. Democracia cercada: uma análise sobre os muros de fronteira com base no "paradoxo da legitimidade democrática" de Seyla Benhabib. *Revista Carta Internacional*, v. 15, n. 1, p. 80-103, 2020. DOI: 10.21530/ci.v15n1.2020.1001. Disponível em: https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/1001. Acesso em: 22 dez. 2020.

ALMEIDA, Ricardo Gesteira Ramos de. *"Teardown this wall" uma análise sobre o papel dos muros de fronteira na era da globalização*. 2018. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018. Disponível em: http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/26783. Acesso em: 22 dez. 2020.

BAGANHA, Maria Ioanis. A cada Sul o seu Norte: dinâmicas migratórias em Portugal. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *A globalização e as ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 2011. p. 133-158.

BENHABIB, Seyla. Democratic iterations: the local, the national, and the global. *In*: BENHABIB, Seyla (ed.). *Another cosmopolitanism*. New York: Oxford University, 2006. (The Berkeley Tanner Lectures). p. 45-80.

BENHABIB, Seyla. *The Rights of the Others*: aliens, residents, and citizens. New York: Cambrigde Press, 2004. (The Seeley Lectures, 5).

BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo*: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente. São Paulo: Ed. Filosófica Politeia, 2019.

BROWN, Wendy. *Walled States, Waning Sovereignty*. New York: Zone Books, 2010.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira; ZANONI, João Lucas. Fronteiras terrestres da Espanha: os enclaves e as disputas geopolíticas. *Confins*: revista franco-brasileira de geografia, São Paulo, n. 47, 2020. Disponível em http://journals.openedition.org/confins/33277. Acesso em: 5 jan. 2021.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Comum*: ensaio sobre a revolução no Século XXI. São Paulo: Boitempo, 2017.

EUROPEAN UNION. Barcelona Declaration and Euro-Mediterranean partnership. Final Declaration of the Barcelona Euro-Mediterranean Ministerial Conference of 27 and 28 November 1995 and its work programme. *Official Journal of the European Union*, Luxembourg, 8 Sept. 2011. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ar15001. Acesso em: 7 maio 2018.

EUROPEAN UNION. European Agency for the Management of External Borders — Frontex. Council Regulation (EC) n. 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders. *Official Journal of the European Union*, Luxembourg, 2 May 2016a. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Al33216. Acesso em: 7 maio 2018.

EUROPEAN UNION. O espaço Schengen. *Official Journal of the European Union*, Luxembourg, 3 Aug. 2009. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:l33020. Acesso em: 7 maio 2018.

EUROPEAN UNION. Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council. *Official Journal of the European Union*, Luxembourg, 14 Sept. 2016b. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.251.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2016:251:TOC. Acesso em: 7 maio 2018.

FERRER-GALLARDO, Xavier. The Spanish-Moroccan Border Complex: processes of geopolitical, functional and symbolic rebordering. *Political Geography*, [*s. l.*], n. 27, p. 301-321, 2008. Disponível em: http://geografia.uab.es/migracions/cas/publicacions%20i%20documents/Ferrer,%20The%20spanish-moroccan%20border%20complex.pdf. Acesso em: 7 maio 2018.

FIGUEIREDO, Patrick. Muros do Mediterrâneo: notas sobre a construção de barreiras nas fronteiras de Ceuta e Melilla. *Cadernos de Estudos Africanos*, [*s. l.*], n. 22, p. 153-175, jul.-dez. 2011. Disponível em: http://cea.revues.org/465. Acesso em: 24 abr. 2017.

FRONTEX. *Africa-Frontex Intelligence Community Joint Report – 2015*. Warsaw: Frontex, 2016. Disponível em: https://frontex.europa.eu/assets/

Publications/Risk_Analysis/AFIC/AFIC_report_2015.pdf. Acesso em: 7 maio 2018.

FRONTEX. *Programa de trabalho para 2007*: (Versão consolidada que inclui as alterações n.º 1 e n.º 21). Varsóvia: Frontex, 2007. Disponível em: https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Programming_Document/2007/microsoft_word_-_frontex-2008-0004-00-00-enpt.pdf. Acesso em: 7 maio 2018.

FRONTEX. *Programa de trabalho para 2010*. Varsóvia: Frontex, 2010. Disponível em: https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Programming_Document/2010/frontex_2010_00020000_pt_tra.pdf. Acesso em: 7 maio 2018.

FRONTEX. *Roles & Responsibilities*. Warsaw: Frontex, 2017. Disponível em: https://frontex.europa.eu/operations/roles-responsibilities/. Acesso em: 7 maio 2018.

FRONTEX. *Second Annual Report*: Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights – 2014. Warsaw: Frontex, 2015. Disponível em: https://frontex.europa.eu/assets/Partners/Consultative_Forum_files/Frontex_Consultative_Forum_annual_report_2014.pdf. Acesso em: 7 maio 2018.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia*: entre facticidade e validade, volume II. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. (Biblioteca Tempo Universitário, 102).

HABERMAS, Jürgen. La idea kantiana de paz perpetua: desde la distancia histórica de doscientos años. *Isegoria*, [*s. l.*], n. 16, p. 61-90, 1997. Disponível em: http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/viewFile/184/184%3Forigin%3Dpublication_detail. Acesso em: 21 out. 2017.

HARVEY, David. *Para entender o capital*: livro I. Tradução: Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

INFORME MONITOREO del Derecho a la Vida año 2020. *Ca-minando fronteras*, [*s. l.*], 2020. Disponível em: https://caminandofronteras.org/monitoreo/monitereo-del-derecho-a-la-vida-ano-2020/. Acesso em: 5 jan. 2021.

IVO, Anete Brito Leal. O novo “social”: processo de globalização e crise do trabalho. *Caderno CRH*, Salvador, n. 24/25, p. 11-19, jan./dez. 1996. Disponível em https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/18732/12105. Acesso em: 12 nov. 2019.

JONES, Reece. *Violent Borders*: refugees and the right to move. New York: Verso, 2016.

KOLOSSOV, Vladimir (ed.). *State of the debate report I*. [*S. l.*]: Euborderscapes, 2012. Disponível em: http://www.euborderscapes.eu/fileadmin/user_upload/EUBORDERSCAPES_State_of_Debate_Report_1.pdf. Acesso em: 4 mar. 2018.

LARA, Rafael (coord.). *Derechos Humanos en la Frontera Sur*: 2014. Sevilla: Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía, 2014. Disponível em: https://apdha.org/media/frontera_sur_2014_web.pdf. Acesso em: 7 maio 2018.

MEZZADRA, Sandro; NEILSON, Brett. Borderscapes of differential inclusion: subjectivity and struggles on the threshold of justice’s excess. *In*: BALIBAR, Étienne; MEZZADRA, Sandro; SAMADDAR, Ranabir (ed.). *The borders of justice*. Philadelphia: Temple University, 2011. (Politics, History, and Social Change). p. 181-203. Disponível em: http://www.academia.edu/3417756/Sandro_Mezzadra_and_Brett_Neilson_Borderscapes_of_Differential_Inclusion. Acesso em: 24 abr. 2017.

POLANYI, Karl. *The Great Transformation*: the political and economic origins of our time. 2th ed. Boston: Beacon Paper back, 2001.

PÓVOA NETO, Helion. Barreiras físicas à circulação como dispositivos de política migratória: notas para uma tipologia. [*S. n.*, *s. l.*], p. 1-27, 2007. Disponível em: http://www.pucsp.br/projetocenarios/downloads/CDH/barreiras_fisicas_a_circulacao_%20como_dispositivos_de_politica_migratoria.pdf. Acesso em: 24 abr. 2017.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discours sur l’origine et les fondemens de l’inégalité parmi les hommes*. 4. éd. Genève: [*s. n.*], [entre 1780 e 1789]. (Collection Complète des Oeuvres, v. 1). Disponível em: http://www.

rousseauonline.ch/Text/discours-sur-l-origine-et-les-fondemens-de-l-inegalite-parmi-les-hommes.php. Acesso em: 14 jun. 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos da globalização *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *A globalização e as ciências sociai*s. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 25-102.

SCHMITT, Carl. *The Nomos of the Earth in the International Law of the Jus Publicum Europaeum*. Translation: G. L. Ulmen. New York: Telos, 2006.

SPARKE, Matthew B. A Neoliberal Nexus: economy, security and biopolitics of citizenship on the border. *Political Geography*, [*s. l.*], v. 25, n. 2, p. 151-180, Feb. 2006. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0962629805001101. Acesso em: 24 abr. 2017.

Sobre os autores

Ana Cláudia Gusmão Cunha

Bacharela em Direito pela Universidade Católica do Salvador (UCSal), diplomou-se mestra e doutora em Políticas Sociais e Cidadania (UCSal), com pesquisas voltadas à gestão do direito à assistência social no Brasil, sob orientação da professora Anete Brito Leal Ivo e do professor Dirley da Cunha Júnior. Desde 2001, é professora da Faculdade de Direito da UCSal e, atualmente, integra a coordenação de trabalho de conclusão de curso na mesma instituição.

Anete Brito Leal Ivo

Doutora em Sociologia. Professora da Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia (UFBA). *Fellow* do Comparative Research on Poverty do International Scence Council (2014-2018). Pesquisadora 1 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Membro da Academia de Ciências da Bahia. Professora da Cátedra Simon Bolívar (Université de Paris III) e professora convidada da Université de Paris XII. Temas de pesquisas: teoria social; desigualdades e pobreza; globalização e desenvolvimento; espaço público e governança urbana.

Anna Raquelle Edington da Silva

Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e mestrado em Arquitetura e Urbanismo pelo Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU/UFBA). Foi integrante do Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades (CRH/UFBA) e, atualmente, integra o grupo de pesquisa Margear (PPGAU/UFBA). Desenvolve, desde a graduação, pesquisas junto à população em situação de rua na cidade de Salvador e, nos últimos anos, vem atuando profissionalmente em prol da defesa e promoção de direitos das populações vulneráveis em distintos programas e projetos sociais.

Any Brito Leal Ivo

Arquiteta, mestre e doutora em Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Pós-doutoranda no Instituto de Estudos Sociais e Políticos (Iesp) da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (Uerj). É graduada em Direito pela Universidade Católica do Salvador (UCSal) e especialista em Marketing e Comunicação Promocional. Atualmente, é professora regular em regime de dedicação exclusiva da Faculdade de Arquitetura da UFBA (Faufba) e professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU) da UFBA.

Gabriel Kraychete

Doutor em Políticas Sociais e Cidadania pela Universidade Católica do Salvador (UCSal). Mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor titular da UCSal (1989-2019), onde coordenou o programa de pesquisa e extensão Economia dos Setores Populares e a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares. Temas de pesquisas: trabalho e desigualdades; economia popular urbana e economia solidária.

Gilmar Bittencourt Santos Silva

Nascido em Salvador. Doutor (2020) e mestre (2015) em Políticas Sociais e Cidadania, ambos pela Universidade Católica do Salvador (UCSal).

Graduado (1996) em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Defensor Público da Bahia (1997). Autor da obra intitulada *Direitos dos remanescentes de quilombolas: dimensão de um direito constitucional* (2018). Autor do verbete "Direitos de quilombolas e desenvolvimento" na 2ª edição do *Dicionário desenvolvimento e questão social*, publicado pela Editora Annablume (2020).

Ícaro Argolo Ferreira

Doutor em Políticas Sociais e Cidadania pela Universidade Católica do Salvador (UCSal); mestre em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); especialista em Gestão Pública pela Universidade Estadual da Bahia (UNEB). Graduado em Pedagogia. Atualmente é professor de Direito do Centro Universitário de Ciências e Empreendedorismo (Unifacemp). Membro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) e presidente da Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) na subseção Santo Antônio de Jesus.

João Rodrigo Araújo Santana

Possui bacharelado em Sociologia (2010) e mestrado em Ciências Sociais (2013) pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Atualmente é doutorando em Ciências Sociais, também pela UFBA, e professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano (IFBaiano). Especialista em Estudos Afrolatinoamericanos e Caribenhos pelo Conselho Latinoamericano de Ciências Sociais (Clacso) e membro da Associação Brasileira de Pesquisadores(as) Negros(as) (ABPN). Foi editor da revista *Prelúdios* entre os anos de 2017 a 2022.

José Maurício C. D. Bittencourt

Mestre em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia (PPGCS/UFBA) e graduado em Ciências Sociais, com ênfase em Consultoria e Pesquisa Socioeconômica,

pela Universidade Salvador (Unifacs). Coordenador do Projeto de Capacitação da Rede de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (Plantar/Bahia) pela Pró-Reitoria de Pós-Graduação da Universidade do Estado da Bahia (PPG/UNEB). Membro da equipe urbana e coordenador do Centro de Estudos e Ação Social (Ceas).

Lívia Nascimento Vital

Mestre em Políticas Sociais e Cidadania pela Universidade Católica do Salvador (UCSal), e possui especialização em Direito do Estado e Direito Processual Civil pela Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (FD/UFBA). Graduada em Direito pela Universidade Católica do Salvador (UCSal). Atualmente, é servidora efetiva do Tribunal de Justiça da Bahia, exercendo a função de assessoramento no segundo grau de jurisdição. Tem experiência profissional em direito público e direitos humanos.

Ricardo Gesteira Ramos de Almeida

Mestre em Relações Internacionais pelo Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos da Universidade Federal da Bahia (IHAC/UFBA). Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia (PPGCS/UFBA), com período de estágio na Universitat Autónoma de Barcelona (UAB). Integra atualmente o grupo de pesquisa Territórios, Poder e Desigualdades Sociais do Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades (CRH/UFBA).

Formato: 17 x 24 cm
Fontes: Noto Serif | Barlow
Miolo: Papel Off-Set 75 g/m2
Capa: Cartão Supremo 300 g/m2
Impressão: Gráfica 3
Tiragem: 300 exemplares

Anete Brito Leal Ivo

Doutora em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professora da Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia (UFBA). *Fellow* do Comparative Research on Poverty (Crop) do International Scence Council (2014-2018). Membro da Academia de Ciências da Bahia. Pesquisadora 1 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Gabriel Kraychete

Doutor em Políticas Sociais e Cidadania pela Universidade Católica do Salvador (UCSal). Mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor titular da UCSal (1989-2019), onde coordenou o programa Economia dos Setores Populares.

Este livro apresenta algumas tensões civilizatórias da modernidade em países periféricos, como o Brasil. Os autores interpelam as experiências contemporâneas de sociabilidade na vida econômica e na vida institucional, vivenciadas nas lutas cotidianas dos trabalhadores e suas famílias, por pessoas em situação de rua, por quilombolas em busca do reconhecimento de seus territórios e da sua cultura, segundo diferentes políticas implementadas. Eles mostram as contradições contemporâneas de valorização de ativos, por meio da "espoliação" de territórios e da precarização das relações de trabalho, no campo e na cidade, e convidam os leitores a desenvolverem um "outro olhar" sobre esses sujeitos em defesa da vida, moradia e trabalho dignos, vida pública, cidadania e vida democrática.

CNPq
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

ISBN 978-65-5630-670-4
9 786556 306704